

SANDRA LILIANA SEGURA PABÓN

**LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA:
SU EFECTIVIDAD EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO**

**(Maestría en Justicia y Tutela de los Derechos con énfasis en Derecho
Procesal 2016-2017)**

Bogotá D.C., Colombia

2019

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN JUSTICIA Y TUTELA DE LOS DERECHOS
CON ÉNFASIS EN DERECHO PROCESAL 2016-2017

Rector **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

Decano Facultad de Derecho: **Dra. Adriana Zapata Buitrago**

Secretaria General: **Dra. Marta Hinestrosa Rey**

Director Departamento
Derecho Procesal: **Dr. Ramiro Bejarano Guzmán**

Presidente de monografía: **Dr. Julián Pimiento Echeverri**

Director de monografía: **Dr. Juan Carlos Naizir Sistac**

Examinadores: **Dr. Luis Guillermo Acero**
Dr. Philip Ruiz

*A mis padres,
por inculcar en mí esfuerzo, valentía y empuje.*

*A todas las personas especiales que me acompañaron en esta
etapa, aportando a mi formación tanto profesional, como
personal.*

AGRADECIMIENTO

Al finalizar este trabajo quiero agradecer a Dios por todas sus bendiciones, y brindarme fuerza para continuar en este proceso de obtener uno de los anhelos más deseados.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por apoyarme, brindando espacio y apoyo para cumplir con este sueño.

A la universidad Externado de Colombia, en especial al Departamento de Derecho Procesal, por escogerme y permitirme cursar esta maestría y así enriquecer mi conocimiento.

A mi tutor por ser guía, y brindar espacios de confianza, permitiendo el desarrollo y la culminación de este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	VIII
CAPITULO I. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA	
ADMINISTRATIVA.....	1
1.1 DEFINICIÓN.....	1
1.2 LA CONCILIACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1.991.....	2
1.3 DESARROLLO LEGAL DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.....	3
1.4 ASUNTOS CONCILIABLES	10
1.4.1 Nulidad y Restablecimiento del Derecho.....	11
1.4.2 Reparación Directa.....	12
1.4.3 Controversias Contractuales	13
1.5 ASUNTOS NO CONCILIABLES.....	15
1.5.1 Asuntos tributarios.....	15
1.5.2 Asuntos que deban tramitarse por el proceso ejecutivo del artículo 75 de la Ley 80 de 1993.....	16
1.5.3 Asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado	16
1.6 AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD	17
1.7 PETICIÓN DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL.....	19
1.8 APROBACIÓN JUDICIAL.....	22
CAPITULO II. ASPECTOS LEGALES DE LOS COMITÉS DE	
CONCILIACIÓN	24
2.1 DEFINICIÓN DE COMITÉ DE CONCILIACIÓN	25
2.2 INTEGRACIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN.	26
2.3 FUNCIONES DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN.....	28

2.4 MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA CONCILIACIÓN.....	33
CAPITULO III. RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.....	39
3.1 RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN.....	39
3.2 RESPONSABILIDADES DEL REPRESENTANTE LEGAL.....	40
3.3 RESPONSABILIDAD DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO.....	43
3.4 RESPONSABILIDAD DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.....	44
3.5 RESPONSABILIDAD DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LA CONCILIACIÓN.....	50
CAPITULO IV. LA CONCILIACIÓN EN CIFRAS.....	55
4.1 RESULTADOS GENERALES ACERCA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.....	55
4.2 RESULTADOS DE UN CASO CONCRETO: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-ICBF.....	61
4.3 EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS Y SUS POSIBLES CAUSAS.....	64
CAPITULO V. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LLEVAR A CABO.....	75
CONCLUSIONES.....	80
BIBLIOGRAFÍA.....	82

ABSTRACT

The objective of this study, is to analyze the effectiveness of the conciliation committees of State Entities, as compared to the use of the administrative conflicting conciliation figure, as an alternative mechanism for conflict resolution.

In order to develop the purpose of this work, I will examine the information obtained through the Public Prosecutor's Office, who know at first instance of the request for conciliation of individuals, and to which the lawyer representing the entity, carries the position before the conciliation committee, to reconcile or not.

The aim is that through the Office of the Public Prosecutor's Office, be viability extrajudicial conciliation in conflicts between individuals and the State, which must necessarily be brought forward to an Agent of the Public Prosecutor's Office, as a procedural requirement, before filing a claim for annulment and reinstatement, for direct redress or disputes

Based on the data provided, I will determine the possible reasons why conciliation is not accessed, and I will submit some proposals to take into account, in order to be able to discuss and make more rigorous the study of conciliation, so that the reconciliation of Committees, in most cases make it a favourable concept, intended to energize the legal defense of entities, avoid administrative attrition and minimize convictions against the State.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo **“LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA: SU EFECTIVIDAD EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”**, pretende ser un estudio acerca de las posibles causas por las cuales el mecanismo de la conciliación, no es utilizado para dar solución al conflicto, sino como el requisito previo para interponer el medio de control.

En el entendido que los Comités de Conciliación estudian solicitudes de conciliaciones, previo a las demandas contenciosas administrativas, se estudiará lo relacionado con la conciliación extrajudicial contenciosa administrativa, como requisito de procedibilidad. Revisaremos algunos aspectos históricos, su regulación legal actual, específicamente lo que puede ser o no conciliables en Colombia, para posterior y específicamente estudiar los aspectos legales de los Comités de Conciliación de entidades públicas en nuestro país, soportados en cifras proporcionadas por la Procuraduría General de la Nación.

La pregunta que hare en el presente trabajo es: **CUALES SON LAS POSIBLES CAUSAS POR LAS CUALES LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA NO CONTRIBUYE A LA DESCONGESTIÓN DE LOS DESPACHOS JUDICIALES Y A LA SOLUCIÓN PRONTA, EFICAZ, RAPÍDA Y SENCILLA DEL CONFLICTO.**

A pesar que la conciliación es un mecanismo creado con el fin de llevar a pronto termino los conflictos, no es así como en la realidad se utiliza, llama la atención el mínimo porcentaje de acuerdos logrados, prefiriendo acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa. Si la conciliación fuera la primera opción al dirimir la controversia, tendríamos una justicia más rápida, efectiva y menos congestionada llevando a la jurisdicción temas de necesaria

relevancia y conocimiento del juez, evitando además el detrimento patrimonial de las entidades.

Como se verá más adelante, estamos ante la imperiosa necesidad de fortalecer la figura de la conciliación, instando a las entidades del estado a través de sus representantes legales y sus comités de conciliación a incrementar su uso, previniéndolos acerca de los beneficios que trae consigo, para las partes en conflicto.

En el primer capítulo hablare de la Conciliación regulada en primera medida desde la Constitución Política de Colombia, su definición, su desarrollo legal, asuntos conciliables y no conciliables y su procedimiento

En el capítulo segundo abordare lo relacionado con los comités de conciliación, definición, integrantes y sus funciones.

En el tercer capítulo tratare el tema de la responsabilidad de los miembros que integran el comité de conciliación, de la Agencia Nacional de la defensa jurídica del estado y de la Procuraduría General de la Nación.

A su turno en el cuarto capítulo, analizare los resultados de las estadísticas ofrecidas por la procuraduría general de la nación, quien dio a conocer datos generales e importantes desde el año 2010 al 2017.

Es importante mencionar que a través de derecho de petición se solicitó información ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con miras a estudiar el uso de la figura de la conciliación contenciosa administrativa en esta entidad. Sin embargo, no se suministró la totalidad de la información solicitada. Y para finalizar presentaré algunas propuestas para incrementar el uso de la conciliación.

CAPITULO I. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Este trabajo se refiere a **“LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA: SU EFECTIVIDAD EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”**, tiene como función principal, abordar la conciliación en la jurisdicción contenciosa administrativa, como mecanismo alternativo de solución pacífica de conflictos, en la Procuraduría General de la Nación, tercero neutral y calificado, sin acudir a los estrados judiciales.

1.1 DEFINICIÓN

La conciliación extrajudicial como mecanismo de resolución de conflictos, es aquella a través de la cual, un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen con la intervención de un tercero neutral - el conciliador - quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo e imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian.

Son características propias de la conciliación: 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. Repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia.¹

El acuerdo conciliatorio, al ser reflejo exclusivo del querer de las partes, eventualmente podría ser ilegal, o lesivo, porque atente contra el patrimonio público, o contraríe la constitución o la ley, o débil probatoriamente; por ello, el Ministerio Público debe ser protagonista principal y muy activo en la audiencia de conciliación.

1.2 LA CONCILIACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1.991

La Constitución de 1991 en su artículo 116, inciso 3º,² estableció las bases de la conciliación como un mecanismo expedito de solución de conflictos. Por primera vez se constitucionaliza esta institución en tanto eleva a la Constitución los mecanismos alternativos, en su artículo 116, así:

“Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.”³

La H. Corte Constitucional ha dicho a este respecto:

“Una cosa es el ejercicio permanente de la actividad jurisdiccional por los particulares, prohibida por el artículo 116 de la Carta, y otra la posibilidad de acudir, en cualquier tiempo, ante particulares que ejerzan como conciliadores. La disponibilidad de conciliadores no tiene que ver con el ejercicio permanente de la función jurisdiccional por particulares, sino que es una respuesta operativa y de efectividad del sistema para asegurar que sea posible acceder a la administración de justicia en todo tiempo, de donde se concluye que la

¹ Corte Constitucional Sentencia C-222/13

² Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2002.

³ Corte Const. Sentencias de control de constitucionalidad: C-222-13; C-170-14; C-572A-14; C-135-16.

transitoriedad de la función de administrar justicia como conciliador prevista en el artículo 27 de la ley 640 de 2001, se ajusta a las prescripciones del artículo 116 de la Constitución.”⁴

La conciliación nunca se hizo extensiva a los conflictos de naturaleza contencioso-administrativa. La posibilidad de su uso para conflictos derivados de la actividad de las personas y organismos de derecho público nace a partir de la expedición de la Ley 23 de 21 de marzo de 1991.

1.3 DESARROLLO LEGAL DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Después de la Constitución Política del 91, sería la ley 23 de ese mismo año la que se encargaría de concretar lo relacionado con la conciliación extrajudicial contenciosa administrativa, en su artículo 59 señaló:

“Podrán conciliar, total o parcialmente, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales, sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se ventilarían mediante las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.”

La importancia de esta ley estribó en que, es la primera vez que en Colombia se permitió la Conciliación Extrajudicial Administrativa.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 23 de 1991, cuya esencia era la descongestión de los despachos judiciales, ya se hablaba de la resolución pacífica de conflictos a través de la implementación de mecanismos tales como la mediación, la amigable composición, el arbitraje y la conciliación.⁵

⁴ Sentencia C-222/13

⁵ Procuraduría delegada para la Conciliación Administrativa, página web, Procuraduría General de la Nación. https://www.procuraduria.gov.co/portal/ProcuraduriaDelegada_para_la_Conciliacion_Administrativa.page

Posteriormente vino la Ley 446 de 1998, señaló en su artículo 65:

“Artículo 65: **“ASUNTOS CONCILIABLES.** Serán conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.”

Y la Jurisprudencia dijo:

*“Por regla general, son materia de conciliación aquellos derechos transables que tengan el carácter de **“inciertos y discutibles”**. Empero, la posición de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en cuanto a la exigibilidad del requisito de la conciliación prejudicial, **es que cada caso concreto debe ser analizado atendiendo la calidad** de los derechos reclamados (naturaleza económica y cuantificable) y la posibilidad de su debate en el escenario conciliatorio.*

Puntualmente, mediante sentencia de unificación 11001031500020090132801 del 31 de julio de 2012, la Sala Plena de la referida Corporación, unificó la jurisprudencia contradictoria de algunas de sus salas en relación con la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en el sentido de que “estando de por medio derechos de carácter laboral, que algunos tienen la condición de irrenunciables e indiscutibles y otros de inciertos y discutibles, en cada caso en particular debe analizarse el publicitado requisito de procedibilidad, pues el mismo no siempre resulta obligatorio.

Inicialmente, de acuerdo con una interpretación sistemática de las normas aplicables y de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Sala considera necesario precisar que, para el caso de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, son conciliables los aspectos de contenido económico que suelen contener los actos administrativos.

Es decir, aquellos asuntos que envuelven la existencia de un derecho subjetivo en cabeza de las partes actoras, derechos de naturaleza económica y, en consecuencia, susceptibles de transacción, desistimiento y allanamiento. Así como, los asuntos que versen sobre actos administrativos que se refieran a derechos de carácter laboral inciertos y discutibles.” (Subrayas nuestras).⁶

⁶ Sentencia T-023/12. Referencia: Expedientes T-3.191.215 y T-3.191.476 (Acumulados). Demandantes: FULL PROTECTION LTDA y R FRANCO AMÉRICA S.A. Demandados: Tribunal Administrativo del Magdalena y el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Santa Marta. Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá. 23 de enero de 2012.

Continuó la ley 446/98:

Artículo 70: Asuntos susceptibles de conciliación. El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

"Artículo 59. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

La Ley 446 de 1998 dedica en su Parte III, cinco capítulos a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, recogen legislaciones anteriores, algunas de carácter transitorio, otras de orden procesal, dirigidas a fortalecer la justicia alternativa y a facilitar a los ciudadanos la posibilidad de prestar el servicio público de administrar justicia.⁷

Esta ley concretó los asuntos contenciosos administrativos, susceptibles de conciliación, extrajudicial, autorizó expresamente para que los entes públicos realizaran este tipo de conciliaciones, e hizo remisión expresa al Código Contencioso Administrativo.

Luego vino la Ley 640 de 2001 señaló:

"Artículo 23. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia."⁸(Subrayado fuera de texto)

(...)

⁷ Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa. https://www.procuraduria.gov.co/portal/ProcuraduriaDelegada_para_la_Conciliacion_Administrativa.page

⁸ Lo subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional Sentencia C-893-01, de 22 de agosto de 2001, Magistrado Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

“Artículo 37. REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable.”⁹

En la cual, el legislador propuso hacer más fácil el acceso de los colombianos a la conciliación y, en consecuencia, tiene un capítulo para tratar el tema de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, como lo es establecer la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a diferentes jurisdicciones, incluida la de lo contencioso administrativo.¹⁰

Cada norma en el tiempo se encargó de darle forma a la conciliación. Se indicó que autoridades pueden adelantar este tipo de conciliaciones, además de anotar que esta ley sustrajo la posibilidad de conciliación, para los asuntos que tienen que ver con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; lo cual aparentemente se trató de un error.

Posteriormente nos encontramos con la Ley 1285 del 22 de enero de 2009, por medio de la cual se reforma la Ley 270 Estatutaria de la Administración de Justicia.¹¹

El Artículo 13 de esta ley dijo:

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

⁹ Corregido por el art. 2 del Decreto Nacional 131 de 2001

¹⁰ Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa. https://www.procuraduria.gov.co/portal/ProcuraduriaDelegada_para_la_Conciliacion_Administrativa.page

¹¹ Diario Oficial 47.240 de 22/01/09

que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.” (Negrillas nuestras)

La Ley 1285 del 2009 reformativa de la “Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia”, dispuso en su artículo 13 la obligatoriedad de acudir a la conciliación como “requisito de procedibilidad” previo a iniciar una acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Esto quiere decir: que para interponer cualquiera de los medios de control contempladas en los artículos ART. 138, Art. 140 y Art. 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, antes de presentar la demanda ante dicha jurisdicción se debe intentar previamente la conciliación; y, que la única instancia ante quien se debe promover la conciliación contencioso-administrativa es ante la Procuraduría General de la Nación.¹²

Esta ley corrige el yerro de la ley 640/01, incluyendo nuevamente la posibilidad de conciliación, para los asuntos susceptibles de la acción correspondiente al artículo 85 del antiguo código contencioso administrativo.

En materia de descongestión judicial, la Ley 1395 de 2010 introdujo en el párrafo tercero del artículo 52 la posibilidad de subsanar las solicitudes de conciliación en un término perentorio de cinco (5) días, al cabo de los cuales, si no se realiza, se entiende por no presentada la solicitud.¹³

El decreto 1069 de 2015, compila todo el tema de la conciliación extrajudicial contenciosa administrativa, incluyendo el decreto 1716 de 2009.

¹² Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa. https://www.procuraduria.gov.co/portal/ProcuraduriaDelegada_para_la_Conciliacion_Administrativa.page

¹³ Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa. https://www.procuraduria.gov.co/portal/ProcuraduriaDelegada_para_la_Conciliacion_Administrativa.page

Los medios de control susceptibles de conciliar de manera extrajudicial, en la jurisdicción contenciosa administrativa, son los correspondientes a los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A.; sin embargo, el asunto cambia con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, aunque solo de forma, pues este código no cambia de manera fundamental nada de la conciliación objeto de nuestro estudio.

La ley 1437/11 contempla la conciliación judicial contenciosa administrativa, así:

En efecto, el artículo 180 numeral 8 de la Ley 1437 de 2011:

*“**ARTÍCULO 180. AUDIENCIA INICIAL.** Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:*

(...)

8. Posibilidad de conciliación. En cualquier fase de la audiencia el juez podrá invitar a las partes a conciliar sus diferencias, caso en el cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.

Por su parte, la conciliación extrajudicial contenciosa administrativa, la regula el artículo 161 del CPACA, que dice:

*“**ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral...”

El requisito de procedibilidad relacionado con la conciliación extrajudicial, como presupuesto procesal que es, debe verificarse antes de la presentación de la respectiva demanda para el ejercicio de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código, y, puesto que por disposición expresa de la Ley 1285 de 2009, en sus artículos 13 y 28, y dado el carácter procesal de la norma respectiva, tal requisito entró a regir a partir de la respectiva promulgación.

Dicha función fue asignada a las Procuradurías Judiciales para Asuntos Administrativos bajo la coordinación de la Procuraduría Delegada para la Conciliación. La Ley 1367 de 2009, dentro de la estructura de la Procuraduría General de la Nación, le asigna las funciones de: Propiciar ambientes de conciliación, descongestión de los estrados judiciales, dinamizar la toma de decisiones, generar ahorros presupuestales, propiciar seguridad jurídica, administración más eficaz, generar una cultura de la conciliación y velar por la eficacia de la Conciliación.”¹⁴

¹⁴ Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa. https://www.procuraduria.gov.co/portal/ProcuraduriaDelegada_para_la_Conciliacion_Administrativa.page

1.4 ASUNTOS CONCILIABLES

Hay unos asuntos conciliables y otros que la misma ley no permite conciliar¹⁵; dentro de los asuntos conciliables, la ley por ejemplo ha dicho que se pueden conciliar, todos los “... *conflictos de carácter particular y contenido económico...*”, como lo explicamos enseguida:

Dice el Artículo 2.2.4.3.1.1.2 del decreto 1069 del 2015:

“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 los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.”¹⁶

Como podemos apreciar, esta norma hace referencia a los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo, que veremos enseguida.

También debemos entender que son conciliables extrajudicialmente los asuntos que, siendo de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de conformidad con lo previsto en la Ley 1107, sean *i)* susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación; *ii)* de carácter particular; *iii)* de contenido económico; *iv)* de los cuales pueda conocer dicha jurisdicción a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

¹⁵ No son conciliables, los asuntos de carácter general, impersonal y abstracto, los que carezcan de contenido patrimonial, y aquellos de los cuales conozca la Jurisdicción Contenciosa mediante acciones diferentes a las referidas en los art. 137,138 y 140 del CPACA.

¹⁶ Modificado por el decreto 1167 julio 19 de 2016.

Administrativo; v) siempre que el legislador no los haya excluido de la posibilidad de ser conciliados.¹⁷

1.4.1 Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Este medio de control, puede ser impetrado por toda persona que se crea lesionada en un derecho, para que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca e indemnice.

El artículo 138 del CPACA señala:

“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel. “

Al respecto la doctrina ha planteado:

“Y no es descabellado la ocurrencia de la conciliación en los eventos de las acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues en este tipo de acciones se ventila, evidentemente, una situación particular de contenido patrimonial, donde el afectado busca el restablecimiento de su situación particular susceptible de evaluación patrimonial. El motivo que lo induce a

¹⁷ Guía para la presentación y trámite de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo. Preguntas frecuentes en relación con la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo. Procuraduría General de la Nación. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla_La_Conciliacion_PDCA.pdf

*formular la pretensión es un fin patrimonial, individual y subjetivo. Este interés es el que se negocia y no la legalidad del acto”.*¹⁸

1.4.2 Reparación Directa

Mediante este medio de control, cualquier ciudadano puede demandar al estado, la reparación de daño cuando este haya sido ocasionado por un hecho, omisión, una operación administrativa, o la ocupación temporal o permanente de inmueble, el cual la víctima no está en la obligación de soportar

En efecto, el artículo 140 del CPACA dice:

“En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

*De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.*¹⁹

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la

¹⁸ Juan Ángel Palacio Hincapié, Derecho Procesal Administrativo. Bogotá, Librería Jurídica, 3ª edición, 2002, p.639.

¹⁹ La Corte Constitucional se declaró INHIBIDA de fallar sobre este inciso 4o. por ineptitud de la demanda, mediante Sentencia C-055-16 de 10 de febrero de 2016, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

El H. Consejo de Estado, en lo referente a los términos de caducidad de esta acción, indica los momentos a partir de los cuales debe contarse dicho término, de conformidad al medio de control que se vaya a interponer, veamos:

La “acción de reparación directa debe instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, de la omisión, de la operación administrativa o de la ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

(...) cuando estas acciones son presentadas por la privación injusta de la libertad, el término de caducidad se empieza a contar a partir del día siguiente a la ejecutoria de la providencia que precluyó la investigación, de la sentencia absolutoria o desde el momento en que quede en libertad el procesado, lo que primero ocurra, momento a partir del cual se configura el carácter injusto de la limitación del derecho a la libertad, en virtud de una medida de aseguramiento de detención preventiva.”²⁰

1.4.3 Controversias Contractuales

Es este uno de los medios de control más comentados en materia de conciliaciones, las partes del contrato podrán pedir la declaratoria de existencia de un contrato, o la nulidad, revisión, incumplimiento, nulidad de actos administrativos contractuales, indemnizaciones, liquidaciones, y demás declaraciones y condenas.

El artículo 141 del CPACA dice:

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 25000232600020090026701 (44194), oct. 5/16. Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 25000232600020050017001 (35352), agosto. 03/16

“Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.”

El H. Consejo de Estado ha dicho sobre esta acción que cuando se trate de controversias exclusivamente económicas, no es necesario efectuar pronunciamientos sobre la validez de los actos administrativos contractuales para efectos de adoptar una decisión sobre estos puntos.

De igual forma la doctrina, ha señalado que la materia conciliable no es la legalidad del acto, sino los efectos patrimoniales de éste. Cuando la administración se convence de la ilegalidad de un acto dentro de la etapa conciliatoria, y concilia, no está negociando su legalidad, sino sus consecuencias. Cuando la administración llega a esa conclusión dentro de la audiencia, es como si allí mismo lo revocara y aceptara restablecer los derechos de la persona afectada con el mismo. Y para hacer esto no sólo no existe impedimento legal alguno, sino que existe la permisión legal.”²¹

²¹ Derecho Procesal Administrativo. Carlos Betancur Jaramillo. 5ª. Edición, 1999, pág. 400

1.5 ASUNTOS NO CONCILIABLES

Habíamos dicho que eran conciliables los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación; de carácter particular; de contenido económico y de los cuales pueda conocer dicha jurisdicción a través de los medios de control previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Dicho de otra manera, no son conciliables, los asuntos de carácter general, impersonal y abstracto, aquellos que carezcan de contenido patrimonial, y aquellos de los cuales conozca la Jurisdicción Contenciosa mediante los medios de control diferentes a las anteriormente referidas.²²

Dice específicamente el Parágrafo 1º del artículo 2.2.4.3.1.1.2 de decreto 1069 del 2015:

“No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso administrativo:

- 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, salvo las excepciones específicas establecidas en la ley.*
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado...”*

1.5.1 Asuntos tributarios

Como consecuencia del querer del legislador, respecto de todas las controversias que resulten ser de carácter tributario, se podrá acceder

²² Guía para la presentación y trámite de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo. Preguntas frecuentes en relación con la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo. Procuraduría General de la Nación. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla_La_Conciliacion_PDCA.pdf

directamente a la jurisdicción, es decir, no tendrá que cumplirse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, pues:

“la ley descartó la conciliación en el campo tributario. Los impuestos son un componente de primer orden en la vida de un país y el legislador creyó pertinente no someter esta clase de ingresos públicos al trámite de la conciliación, y proyectar una imagen de inflexibilidad en el recaudo de los tributos.”²³

1.5.2 Asuntos que deban tramitarse por el proceso ejecutivo del artículo 75 de la Ley 80 de 1993

Estos asuntos no son conciliables, salvo las excepciones específicas establecidas en la ley.

1.5.3 Asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado

En la petición de conciliación el convocante debe indicar de manera clara y expresa cual es el medio de control que interpondría en caso de no llegarse a ningún acuerdo conciliatorio.

Es necesario realizar una reforma en la que no se tengan los límites señalados para los temas de caducidad de la acción y del agotamiento de la vía gubernativa, de tal forma que sea más viable agotar el requisito de procedibilidad.²⁴

²³ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), “Colección Reformas en la Rama Judicial. Propuestas para un orden diferente”, Tomo V, GTZ, Bogotá, agosto de 2008, página 69. Preguntas Nos. 12, 86 y 88. *Ibidem*

²⁴ 1. Estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación, “Análisis Conceptual del Sistema nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro”, Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia. Año 2015

2. Estudio realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, “Prestar los servicios profesionales para apoyar la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, en la recopilación y el análisis de información legal y técnica para el mejoramiento de la

Tal requisito cobra especial relevancia, si se tiene en consideración que el artículo 81 de la Ley 446 de 1998, en su parágrafo 2°, determina que:

*“no habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado”*²⁵, puesto que el término de caducidad se encuentra específicamente previsto respecto de cada una de las acciones, con atribuciones propias en cuanto al tiempo, cómputo y momento o circunstancias a partir de las cuales comienza a contabilizarse.²⁶

Este mismo decreto 1069/15 dice en su artículo 2.2.4.3.1.1. 2,

*“Parágrafo 2°. El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles.”*²⁷

“Parágrafo 3°. Cuando el medio de control que eventualmente se llegare a interponer fuere el de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación extrajudicial solo tendrá lugar cuando no procedan recursos en vía gubernativa o cuando esta estuviere debidamente agotada, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador. “

1.6 AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

Toda persona natural o jurídica (pública o privada) que considere se le ha causado un daño antijurídico con ocasión de la expedición de un acto administrativo particular o de la ocurrencia de un hecho, una omisión o una operación administrativa o de la celebración, ejecución, terminación o liquidación de un contrato estatal, debe intentar, obligatoriamente, la celebración de un acuerdo conciliatorio de las controversias existentes con las entidades u organismos de derecho público o con el particular que ejerza

Conciliación Extrajudicial en Derecho”, elaborado por Oscar Manuel Gaitán Sánchez, año 2015.

3. Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia Marco conceptual y metodológico, del Ministerio de Justicia y del Derecho, De justicia, año 2013.

²⁵ En el mismo sentido, el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009.

²⁶ Guía para la presentación y trámite de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo. Preguntas frecuentes en relación con la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo. Procuraduría General de la Nación - https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla_La_Conciliacion_PDCA.pdf

²⁷ Sentencia C- 168 de 1995, en armonía con la Sentencia C-1195 de 2001

funciones públicas, antes de presentar la respectiva demanda encaminada a obtener una pretensión económica;²⁸ a esto se denomina agotamiento del requisito de procedibilidad, para poder presentar una acción contenciosa administrativa.

El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo o cuando vencido el término previsto, es decir, 3 meses,²⁹ contados a partir de la presentación de la solicitud de la conciliación, no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento, se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación. Con todo, podrá acudirse directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero.³⁰

Indica el Parágrafo del artículo 2.2.4.3.1.1.2 de decreto 1069 del 2015, modificado por el Decreto 1167 de 2016:

“En el agotamiento del requisito de procedibilidad del medio de control de que trata el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo, se entenderá incluida de repetición consagrada en el inciso tercero de dicho artículo.

Parágrafo 5º. El agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, no será necesario para efectos de acudir ante tribunales de arbitramento encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales.”

²⁸ Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, citado por la “Guía para la presentación y trámite de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo. Preguntas frecuentes en relación con la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo”. Cartilla de la Procuraduría General de la Nación.

²⁹ Inciso primero del artículo 20 de la Ley 640 de 2001.

³⁰ Artículo 35 de la Ley 640 de 2001

En el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación sólo puede realizarse, cuando no procedan recursos en vía gubernativa, o cuando esta se hubiera agotado.³¹

1.7 PETICIÓN DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

La petición de conciliación extrajudicial³², ante la Procuraduría General de la Nación, deberá contener unos mínimos requisitos.³³ En ningún caso se podrá rechazar de plano la solicitud por ausencia de requisitos. En este evento, el agente del Ministerio Público informará al interesado sobre lo faltante para que subsane, si no lo hiciera se entenderá que no existe ánimo conciliatorio de su parte, se declarará fallida la conciliación y se expedirá la respectiva constancia. Si el asunto no es conciliable, se expide la correspondiente constancia.³⁴

La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta: a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero. En caso que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la

³¹ Artículo 2.2.4.3.1.1.2 del decreto 1069/15, y Decreto 1716 de 2009, artículo 2

³² Que puede presentarse en forma individual o conjunta por los interesados.

³³ Designación del funcionario a quien se dirige; individualización de las partes y sus representantes; aspectos a conciliar y hechos; pretensiones; acción a ejercer; pruebas; demostración del agotamiento de la vía gubernativa, cuando fuere necesario; cuantía; juramento, de no haber presentado otra solicitud por los mismos hechos; lugar para notificaciones, números telefónicos, de fax y correo electrónico de las partes; copia de la petición previamente enviada al convocado, y firma.

³⁴ Artículo 2.2.4.3.1.1.7 del decreto 1069 del 2015 en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 6.

ejecutoria de la providencia correspondiente. La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.³⁵

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.

La solicitud de conciliación deberá ser estudiada por el Comité de Conciliación de manera oportuna, la decisión acerca de su viabilidad debe tomarse en el menor tiempo posible y con la debida antelación a la citación a audiencia.³⁶

Dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud, se fijará fecha y hora para la celebración de la audiencia, la cual tendrá lugar dentro de los treinta (30) días siguientes; se citará a los interesados por el medio más expedito y eficaz (telegrama, fax, correo electrónico) con antelación no inferior a 15 días a la realización de la misma; indicando sucintamente el objeto y las consecuencias de no comparecencia.³⁷

En cuanto a pruebas, deberán aportarse con la petición de conciliación, el agente del Ministerio Público podrá solicitar se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio. Las pruebas tendrán que aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a su solicitud. Este trámite no dará lugar a la ampliación del término de suspensión de la caducidad de la acción previsto

³⁵ Consejo de Estado. Auto de 25 de noviembre de 2009.

³⁶ Directiva Presidencial No. 5 de mayo 22 de 2009. Instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo.

³⁷ Artículo 2.2.4.3.1.1.7 Ibidem, en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 7.

en la ley. Si agotada la oportunidad para aportar las pruebas según lo previsto en el inciso anterior, la parte requerida no ha aportado las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo.

Cuando exista ánimo conciliatorio, el agente del Ministerio Público, y con miras a estructurar los supuestos fácticos y jurídicos del acuerdo, podrá solicitar a la autoridad competente la remisión de los documentos de carácter reservado que considere necesarios, conservando el deber de mantener la reserva a que se refiere el precepto citado. Igualmente, cuando exista ánimo conciliatorio, el agente del Ministerio Público podrá solicitar el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, así como de las entidades públicas competentes para el efecto, con el objeto de valorar los medios de prueba aportados por las partes.

La conciliación extrajudicial contenciosa administrativa se llevará a cabo de la siguiente forma:

1. Las partes expondrán sus posiciones justificadas con pruebas, que se pueden llevar a la audiencia.
2. Si los interesados no plantean fórmulas de arreglo, el agente del Ministerio Público podrá proponer las que considere procedentes. Con el propósito de analizar propuestas por el agente del Ministerio Público, este podrá, excepcionalmente, citar a la audiencia de conciliación a los integrantes del Comité de Conciliación.
3. Si hubiere acuerdo, se elaborará un acta. Si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con la conciliación, así lo observará.

4. Si no fuere posible la celebración del acuerdo, se expedirá la respectiva constancia. Cuando circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito impidan acudir a la sesión, deberá informarlo así dentro de los tres (3) días siguientes a la audiencia.

5. Ambas partes de manera conjunta pueden solicitar la suspensión de la Audiencia, siempre que el agente del Ministerio Público encontrare ánimo conciliatorio.

No obstante, es bueno recordar que, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 303 párrafo, se refiere a lo que se denomina Recurso de Reconsideración; en efecto, señala:

“Presentada la solicitud de la conciliación, el agente del Ministerio Público, de oficio o por solicitud de la parte convocante, verificará la existencia de jurisprudencia unificada que resulte aplicable al caso, de acuerdo con lo regulado en el presente Código sobre la materia. De confirmarlo, si la autoridad demandada expresa su negativa a conciliar, suspenderá la audiencia para que el respectivo comité de conciliación reconsidere su posición y si es del caso, proponga una fórmula de arreglo para la reanudación de la audiencia o manifieste las razones por las cuales considera que no es aplicable la jurisprudencia unificada.”

Si la audiencia no se realiza por inasistencia de cualquiera de las partes, se entiende que no hay ánimo conciliatorio, se da por agotada la etapa conciliatoria y se expide la correspondiente certificación.

1.8 APROBACIÓN JUDICIAL

El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la audiencia, el acta de conciliación, con el expediente al juez o corporación competente para su aprobación.

Se recuerda además, que el acta de acuerdo conciliatorio total o parcial y el correspondiente auto aprobatorio ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada; que la inasistencia injustificada a la audiencia de conciliación, tendrá las consecuencias jurídicas establecidas en los artículos 22 y 35 de la Ley 640/01, y que las entidades y organismos de derecho público publicarán en sus páginas web las actas contentivas de los acuerdos conciliatorios celebrados ante los agentes del Ministerio Público, dentro de los tres (3) días siguientes a su suscripción, con miras a garantizar la publicidad y transparencia de los mismos. (Artículo 2.2.4.3.1.2.15. decreto 1069 de 2015)

CAPITULO II. ASPECTOS LEGALES DE LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN

Los comités de conciliación se constituyeron en una de las más importantes innovaciones del derecho administrativo colombiano en tanto decisiones que otrora eran del resorte exclusivo del representante legal del ente público pasaron a ser colegiadas cuando se trata de temas de conciliación y defensa judicial. De acuerdo con el decreto 1069/15, las normas sobre comités de conciliación, son de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas³⁸

Vale la pena resaltar que aquellas regulaciones que con mayor especificidad han desarrollado las funciones y funcionamiento de los comités de conciliación, no son de carácter legislativo, sino que han sido implementadas por el ejecutivo, de manera tal que es posible llevar a cabo reformas mediante Decreto.³⁹

Los Comités de Conciliación deben aplicar de manera rigurosa los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y, en ese sentido, están obligados a tramitar las solicitudes de conciliación · con eficacia, economía, celeridad, moralidad, imparcialidad y publicidad.⁴⁰

³⁸ Artículo 2.2.4.3.1.2.1 del decreto 1069/15, en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 15

³⁹ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Circulares Externas 08 de 2013 y 07 de 2014

⁴⁰ Directiva presidencial No. 5 de mayo 22 de 2009. Instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo.

2.1 DEFINICIÓN DE COMITÉ DE CONCILIACIÓN

El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.⁴¹

Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, evitando lesionar el patrimonio público.”⁴²

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, expidió una (1) muy importante circular sobre el tema; la No. 7/14: Se refiere a lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo. En dicha circular señala en el marco de la ley 1444 de 2011, desarrollada por el decreto-ley 4085 de 2011, las competencias de la agencia nacional de defensa jurídica del estado en materia de defensa judicial, prevención de conductas antijurídicas y del daño antijurídico; se refiere al principio de gratuidad, al trabajo de los apoderados, a las copias simples; inasistencia a audiencias de conciliación obligaciones sujetas a plazo o condición, la veeduría fiscal, a los acuerdos conciliatorios por violaciones de derechos humanos, los asuntos conciliables y no conciliables, a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

La mencionada circular, se refiere a la actuación del ministerio público en el trámite de conciliaciones en asuntos contencioso administrativos, a la acción de repetición, la caducidad del término para ejercer o interponer los medios de control y la conciliación, a la conciliación extrajudicial realizada después de presentada la demanda contencioso administrativa, a la aprobación

⁴¹ Decreto 1716 de 2009

⁴² Artículo 2.2.4.3.1.2.2 del decreto 1069/15, en concordancia con el ART. 16 del Decreto 1716 de 2009.

judicial de la conciliación, a la extensión de los efectos de cosa juzgada de la conciliación al proceso judicial, a las conciliaciones lesivas para el patrimonio del estado o para los derechos de los particulares, y a las actas de conciliación

2.2 INTEGRACIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN. ⁴³

El Comité de Conciliación está conformado por los siguientes funcionarios, quienes concurrirán con voz y voto y serán miembros permanentes:

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 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.

La participación de los integrantes será indelegable, salvo las excepciones previstas en los numerales 1 y 3 del presente artículo.

Concurrirán solo con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, el apoderado que

⁴³ Modificado por el artículo 2º del decreto 1167/16.

represente los intereses del ente en cada proceso, el Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces y el Secretario Técnico del Comité.

El comité podrá invitar a sus sesiones a un funcionario de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quien tendrá la facultad de asistir a sus sesiones con derecho a voz;⁴⁴ sin embargo, la presencia de un funcionario de la ANDJE con derecho a voz y voto, no constituye una intromisión indebida pues con su participación busca fortalecer la defensa de los intereses públicos.⁴⁵

Las actas de los comités de conciliación no son actos administrativos, son las normas las que delimitan las funciones de los comités de conciliación y el marco de su actuación; por esta razón, cualquier propuesta que se pretenda adoptar para mejorar su gestión, debe estar en concordancia con estas normas.⁴⁶

Los miembros de los Comités de Conciliación tendrán en cuenta que [...] las decisiones acerca de la viabilidad de conciliar no constituyen ordenación del gasto y que los acuerdos que se lleguen a celebrar tienen control de legalidad previo al desembolso de los dineros públicos, lo que brinda seguridad y garantía al manejo fiscal [...]⁴⁷

El Comité de Conciliación se debe reunir no menos de dos veces al mes, y cuando las circunstancias lo exijan. Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir

⁴⁴ Artículo 2.2.4.3.1.2.3 del decreto 1069/15, en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 17

⁴⁵ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado, Circulares Externas 08 de 2013 y 07 de 2014.

⁴⁶ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado, Circulares Externas 08 de 2013 y 07 de 2014.

⁴⁷ Directiva presidencial No. 5 de mayo 22 de 2009.

de su recibo 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. El Comité podrá sesionar con un mínimo de tres de sus miembros permanentes y adoptará las decisiones por mayoría simple.⁴⁸

2.3 FUNCIONES DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico⁴⁹.

A efectos de ilustrar este numeral, realice la búsqueda de políticas de prevención del daño antijurídico, encontrando por ejemplo que en la Entidad Pública del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por medio de Resolución 5640 del 9 de julio de 2019, expedida por la Directora General del ICBF, se implementó la política de prevención del daño antijurídico, aplicando la circular 6 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, formulando la política de prevención del daño antijurídico así:

- Identificaron la actividad litigiosa de la entidad, evidenciando aquellos casos que generaron mayor condena para la Entidad, teniendo en cuenta el tipo de proceso, la frecuencia y el valor de las pretensiones y condenas, en el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2017.

⁴⁸ Artículo 2.2.4.3.1.2.4 del decreto 1069/15, en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 18

⁴⁹ Resolución 5640 del 9 de julio de 2019 por la cual se adopta la Política de Prevención del Daño Antijurídico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Cecilia de la Fuente de Lleras.

- Analizaron las causas primarias generadoras de la situación, identificando si eran prevenibles o no.
- Promovieron un plan de acción, definiendo que hacer, cómo hacerlo, tiempos para ejecutarlo, responsable y la forma de darlo a conocer.
- Realizaron seguimiento y ejecución a través de indicadores que miden si el plan de acción impacto la litigiosidad de la entidad.

De las posibles causas identificadas tomaré un caso como ejemplo:

Identificación del problema: Lesiones y muertes de niños, niñas y adolescentes (NNA) que se encuentran bajo protección del ICBF en las distintas modalidades (hogar infantil, hogar sustituto, instituciones de protección y dentro del sistema de responsabilidad penal para adolescentes), por violencia sexual dentro de las modalidades de protección, por el NO retiro del NNA del medio donde se encuentra el agresor, lesiones ocasionadas en las instituciones de consumo de spa, ocasionadas entre los adolescentes, muerte de niños en el hogar comunitario, muerte de niños que ingresan por alto grado de desnutrición bajo protección del ICBF

Causas prevenibles

Problema	Causa prevenible
Violencia sexual dentro de las modalidades de protección.	Ausencia de protección de los derechos fundamentales.
Muerte de niños que ingresan a hogar comunitario o ingresan por alto grado de desnutrición.	Ausencia de acciones preventivas en las unidades de atención y falta de capacidad operativa para atender los niños y niñas con desnutrición
Lesiones ocasionadas en las instituciones de consumo de spa.	Falta de vigilancia y medidas de seguridad.

Política de prevención

Lograr el cumplimiento del plan de gestión de riesgos de accidentes y protocolos de seguridad por parte de los operadores y agentes educativos, a través de talleres realizados por el ICBF por los servidores públicos asignados a asistencia técnica, para posterior seguimiento a su cumplimiento.

2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.

3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.

4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.

5. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.

La decisión sobre la procedencia de la conciliación debe ser adoptada con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, de manera que las entidades públicas deben conciliar siempre que se presenten los supuestos jurídicos y probatorios que hagan viable la celebración de un acuerdo conciliatorio, tanto la decisión de procedencia de la conciliación, como la de su improcedencia, deberá ser debidamente argumentada y sustentada por el Comité de Conciliación y estará contenida en el acta respectiva.⁵⁰

6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.

7. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.

8. Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.

9. Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional del Derecho.

10. Dictar su propio reglamento.

⁵⁰ Directiva presidencial No. 5 de mayo 22 de 2009. Instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo.

En aquellas entidades donde no exista la obligación de constituir comités de conciliación y no se haya hecho de forma facultativa, las funciones de que trata este artículo serán asumidas por el representante legal de la entidad.⁵¹

Son funciones del Secretario del Comité de Conciliación las siguientes:

1. Elaborar las actas del comité, que suscribirán, Presidente y Secretario del Comité que hayan asistido, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente sesión.
2. Verificar cumplimiento de decisiones adoptadas por el comité.
3. Preparar informe de gestión del comité y de la ejecución de decisiones, que será entregado al representante legal del ente y a los miembros del comité cada seis (6) meses.

Anteriormente había una frase que decía:” Copia del mismo será remitida a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”; sin embargo, esta frase fue suprimida por el artículo 6º del decreto 1167/16.

4. Proyectar y someter a consideración del comité la información que este requiera 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.

⁵¹ Artículo 2.2.4.3.1.2.5 del decreto 1069/15, en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 19

6. Las demás que le sean asignadas por el comité.

Anteriormente había una frase que decía: *“La designación o el cambio del Secretario Técnico deberán ser informados inmediatamente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado;”* sin embargo, esta frase fue suprimida por el artículo 6º del decreto 1167/16.⁵²

La prevención del daño antijurídico será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en él se asignarán las responsabilidades en el interior de cada entidad.

Con la expresión: “Derecho de postulación”, el decreto 1069/15 hace referencia a que los interesados, trátase de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar.

Las decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación o por el representante legal de la entidad cuando no se tenga la obligación de constituirlo ni se haya hecho de manera facultativa, serán de obligatorio cumplimiento para los apoderados de cada entidad.

2.4 MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA CONCILIACIÓN

En el proceso de conciliación extrajudicial contenciosa administrativa, pueden utilizarse medios electrónicos en todas las actuaciones y, en particular, para llevar a cabo todas las comunicaciones, notificación de las providencias, realización de audiencias.

⁵² Artículo 2.2.4.3.1.2.6 del decreto 1069/15, en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 20

Los partes y demás intervinientes pueden participar en las audiencias a través de videoconferencia, teleconferencia o por cualquier otro medio técnico, bajo la dirección del Agente del Ministerio Público, y por supuesto las actas también pueden firmarse electrónicamente.

El servicio de audiencias virtuales está soportado jurídicamente en la Ley 527 de 1999, y a través de la plataforma en línea, se desarrolla todo el proceso de conciliación, desde la presentación de la solicitud hasta la audiencia de conciliación, en la cual pueden interactuar virtualmente tanto ambas partes como el conciliador.

La Ley 527 de 1999 (agosto 18) es la que define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones. Esta ley fue modificada por el Decreto 19 de 2012, mediante el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, que entre otras dijo:

“ARTÍCULO 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

a) Mensaje de datos. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax;

b) Comercio electrónico. Abarca las cuestiones suscitadas por toda relación de índole comercial, sea o no contractual, estructurada a partir de la utilización de uno o más mensajes de datos o de cualquier otro medio similar. Las relaciones de índole comercial comprenden, sin limitarse a ellas, las siguientes operaciones: toda operación comercial de suministro o intercambio de bienes o servicios; todo acuerdo de distribución; toda operación de representación o mandato comercial; todo tipo de operaciones financieras, bursátiles y de seguros; de construcción de obras; de consultoría; de ingeniería; de concesión de licencias; todo acuerdo de concesión o explotación de un servicio público; de empresa conjunta y otras formas de cooperación industrial o comercial; de

transporte de mercancías o de pasajeros por vía aérea, marítima y férrea, o por carretera;

c) Firma digital. Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación;
d) Entidad de Certificación. Es aquella persona que, autorizada conforme a la presente ley, está facultada para emitir certificados en relación con las firmas digitales de las personas, ofrecer o facilitar los servicios de registro y estampado cronológico de la transmisión y recepción de mensajes de datos, así como cumplir otras funciones relativas a las comunicaciones basadas en las firmas digitales;

e) Intercambio Electrónico de Datos (EDI). La transmisión electrónica de datos de una computadora a otra, que está estructurada bajo normas técnicas convenidas al efecto;

f) Sistema de Información. Se entenderá todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos”.⁵³

(...)

“ARTÍCULO 5º. Reconocimiento jurídico de los mensajes de datos. No se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información por la sola razón de que esté en forma de mensaje de datos.”

(...)

“ARTÍCULO 7º. Firma.⁵⁴ Cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:

a) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación;

b) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.”

(...)

“ARTÍCULO 10. Admisibilidad y fuerza probatoria de los mensajes de datos. Los mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y su fuerza probatoria es la otorgada en las disposiciones del Capítulo VIII del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil.

⁵³ Ver Sentencia de la Corte Constitucional No 831/01

⁵⁴ Reglamentado por el Decreto Nacional 2364 de 2012.

*En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original.*⁵⁵

La ley 1437 de 2011 en sus artículos 53 al 64, señala que: los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos, aplicando las disposiciones de la ley 527 de 1999 y las normas que lo sustituyan.

No hay la menor duda en la importancia de las notificaciones por vía electrónica; según el artículo 54 del C.P. A.C.A, existe el registro de correos electrónicos, en donde la parte autoriza expresamente a la entidad pública, para que sea notificada electrónicamente.

Con la actual legislación, se tiene por notificados los actos administrativos enviados por correo electrónico, en el evento que el correo sea efectivamente abierto por el destinatario, no se tiene en cuenta que sea únicamente recibido, situación que también debería ser objeto de reforma

La idea, es que, desde la solicitud del trámite conciliatorio, se autorice a la entidad pública para que realice notificaciones en los correos electrónicos consignados por las partes y sus apoderados.

En lo referente a las entidades públicas convocadas, como quiera que hoy no están emitiendo su autorización para que les sea notificada electrónicamente, la idea que se propone es que esas notificaciones se puedan enviar al buzón judicial que se encuentre plenamente identificado para cada una de las entidades, con la salvedad que si no notifican en el buzón judicial, sino en otro correo, se entenderán como indebidamente

⁵⁵ Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-662- 00 de 8 de junio de 2000, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

notificadas, para eliminar la práctica en la que no utilizan los correos del buzón judicial, sino a discrecionalidad de los que aparezcan en las páginas de la entidad.

Se expone que hoy algunas entidades públicas no cuentan con los medios electrónicos con los que cuenta el sector privado para “certificar” el recibido de los correos electrónicos, de tal manera que el Estado debe dar un gran paso al permitir este tipo de notificaciones, pues en este momento no hay prueba del recibo del correo electrónico que permita tener certeza de los envíos, situación que genera duda, y ante un posible vulneración al debido proceso, se prefiere volver a citar a una nueva audiencia de conciliación.

La línea se dirige a que la “certificación” del correo sea el único requisito para tener por notificado, eliminando la postura del C.P.A.C.A que indica que el correo debe ser recibido “certificado” y abierto para que se pueda entenderse como notificado.

Respecto de las personas que no tengan correo electrónico, la citación se les comunicará por el medio más expedito o en su defecto por correo certificado, para informarles que deben comparecer a la entidad a fin de surtir el respectivo trámite de notificación.

Hoy se puede hacer uso de las audiencias virtuales, para agilizar las conciliaciones, pues hoy se presenta la situación que varias entidades del Estado solicitan a la Procuraduría realice las audiencias en Bogotá, por cuanto no cuentan con la planta de personal asignado para evacuarlas.

Para realizar las audiencias virtuales se hace necesario que el Estado garantice las herramientas tecnológicas adecuadas para adelantar estos procedimientos, siendo prudente vincular al Ministerio de Tecnologías de la

información y las telecomunicaciones, de tal manera que haga posible un ajuste tecnológico institucional que procure hacer viable esta situación.

Igualmente, se propone que, en el proyecto de ley, se debe generar el procedimiento para adelantar este tipo de audiencias, los efectos, y demás aspectos necesarios para dotarlas de legalidad. La idea es que las audiencias virtuales respeten también los factores de competencia territorial señalados en el C.P.A.C.A. Artículo 156.

CAPITULO III. RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

3.1 RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

Los Miembros de los comités pueden tener responsabilidad disciplinaria en los siguientes eventos:

- ✓ Negarse a conciliar cuando exista una amplia probabilidad de condena para la entidad pública, la existencia de un acervo probatorio que fundamenta el por qué debe conciliarse y de una jurisprudencia reiterada de las altas cortes aplicables al caso.
- ✓ Incumplir el deber de adoptar la decisión respecto de la acción de repetición en el término legal.
- ✓ No declararse impedidos o actuar estando incurso en algunas de las causales de impedimentos y recusaciones.
- ✓ Omitir el cumplimiento de una decisión judicial.
- ✓ No exigir a los apoderados los informes sobre la improcedencia de la figura del llamamiento en garantía.
- ✓ Incumplir el ordenador del gasto el deber de remitir al comité de conciliación al otro día condena o conciliación o cualquier otro crédito que implique responsabilidad patrimonial acto administrativo para la decisión sobre la acción de repetición (artículo 26 del Decreto 1716 de 2009).
- ✓ No cumplir con el reporte de información al Ministerio de Justicia y del Derecho sobre acción de repetición y llamamiento en garantía con fines de repetición (artículo 28 del Decreto 1716 de 2009).

- ✓ No informar por parte del secretario técnico al Ministerio Público sobre la decisión frente a la procedencia o no de instaurar la acción de repetición. (numeral 5 del artículo 20 del Decreto 1716 de 2009).
- ✓ No asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias del comité de conciliación.
- ✓ No decidir en el tiempo fijado en el Decreto reglamentario sobre las solicitudes de conciliación (artículo 18 del Decreto 1716 de 2009).⁵⁶

Eventualmente los miembros de los Comités de Conciliación pueden tener responsabilidad frente a las acciones de repetición, por cuanto la Ley 678 de 2001 señaló:

“Artículo 4o. Obligatoriedad. Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.

El comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta.

3.2 RESPONSABILIDADES DEL REPRESENTANTE LEGAL

El representante legal de la entidad puede incurrir en falta disciplinaria por:

- ✓ Incumplir el deber de adoptar la decisión respecto de la acción de repetición en el término legal, y por no dar respuesta a la petición de cualquier ciudadano en relación con la decisión de interponer la acción de repetición.

⁵⁶ Procuraduría delegada Para La Conciliación Contenciosa Administrativa.

El Artículo 8º de la Ley 678 de 2001 que dice:

“PARÁGRAFO 2o. Si el representante legal de la entidad directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero a que se refiere este artículo no iniciare la acción en el término estipulado, estará incurso en causal de destitución.”

Lo anterior en concordancia con la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, que dice:

ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

“24. No incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes, cuando exista la posibilidad, para cubrir el déficit fiscal, servir la deuda pública y atender debidamente el pago de sentencias, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales, conciliaciones y servicios públicos domiciliarios.”

(...)

“36: ... no instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado.”

(...)

“57. No enviar a la Procuraduría General de la Nación dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria del fallo judicial, administrativo o fiscal, salvo disposición en contrario, la información que de acuerdo con la ley los servidores públicos están obligados a remitir, referida a las sanciones penales y disciplinarias impuestas, y a las causas de inhabilidad que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las declaraciones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía.”

Le cabe responsabilidad a este funcionario, por incumplir el deber de que trata el artículo 26 del Decreto 1716 de 2009 señaló:

“ARTÍCULO 26°. DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN.

[...] Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los 3 meses siguientes a la decisión.”

Lo anterior, en concordancia con el artículo 2.2.4.3.1.2.12 del decreto 1069/15:

*“Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición. Para ello, **el ordenador del gasto**, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los tres (3) meses siguientes a la decisión. La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo.”⁵⁷*

La acción de repetición tiene fundamento en la Constitución Política, se concibe como una defensa del patrimonio público, que se materializa a través de la posibilidad que el Estado recupere dineros que debió pagar como consecuencia de condenas impuestas por las autoridades judiciales, que se hayan producido por dolo o culpa grave de sus funcionarios.

⁵⁷ En concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 26, modificado por el artículo 3º del decreto 1167/16.

3.3 RESPONSABILIDAD DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO

El derecho disciplinario "... está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, ya que los servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP Art. 6°)." La Oficina de Control Interno Disciplinario, tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos.

La ley 734 del 2002 contempla el control disciplinario interno de las entidades públicas; en efecto, se dice en esta ley:

“ARTÍCULO 76. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.”

De conformidad con lo establecido en las normas, así como en lo dispuesto por Departamento Administrativo de la Función Pública en conjunto con la Procuraduría General de la Nación, si dadas las circunstancias de la entidad, bien sea porque cuenta con una planta de personal reducida, o porque la cantidad de procesos internos de tipo disciplinario que allí se adelanten es muy reducida, la función disciplinaria se ejercerá de conformidad con lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 76 del Código Disciplinario Único, por el jefe inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico del mismo; entendiéndose por jefe inmediato del mismo, el coordinador o jefe de dependencia o el jefe del organismo, según el caso y, cuando el superior inmediato sea el jefe del

organismo, la segunda instancia corresponderá a la Procuraduría General de la Nación, a través del funcionario competente.⁵⁸

Al respecto se señaló en Sentencia del Consejo de Estado

“...Así las cosas, deberá confirmarse la decisión de primera instancia que ordenó el cumplimiento de la norma referida, pero se modificará la orden de primera instancia, con el fin de que el COPNIA para dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia; en consecuencia, el COPNIA deberá organizar la referida unidad u oficina, atendiendo a lo dispuesto en esta providencia por lo que deberá establecer claramente quién es el superior inmediato de cada servidor y así determinar la primera y la segunda instancia en dichos procesos...”⁵⁹

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la oficina de control interno Disciplinario deberá adelantar o no las respectivas investigaciones disciplinarias, por llevarse a cabo o no conciliaciones, y/o ponerlas en conocimiento de los Organismos de Control, de conformidad a la falta cometida.

3.4 RESPONSABILIDAD DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

Es innegable la importancia de la ANDJE, desde su creación tenía como objeto fundamental, la:

“... formulación, aplicación, y evaluación de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, 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

⁵⁸ Consejo de Estado. Sentencia de 24 de septiembre de 2015.

⁵⁹ Corte Constitucional mediante sentencia C-1061 de 2003.

*de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales”.*⁶⁰

De conformidad con la Ley 1444 de 2011, artículo 5°, parágrafo, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fue creada con el siguiente propósito:

“...tendrá como objetivo 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”.

Según el Decreto 4085 del mismo año le asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE las funciones de “defensa jurídica” de los intereses litigiosos de la Nación alrededor de 5 áreas.

En efecto, el decreto dice:

- “ ...
- (i) la prevención del daño antijurídico,*
 - (ii) la defensa de intereses litigiosos o defensa judicial,*
 - (iii) la administración y procesamiento de información,*
 - (iv) la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos y*
 - (v) los efectos fiscales de sentencias y conciliaciones y la recuperación de dineros públicos por vía de repetición.*

A estas áreas generales que componen la defensa jurídica, el Código General del Proceso, podría decirse, adiciona una sexta, relacionada con la extensión de jurisprudencia. Adicionalmente, el tratamiento especial que le da la normativa a lo relativo a la defensa jurídica internacional, también podría entenderse como un área adicional de la defensa jurídica del Estado en general.”

⁶⁰ De conformidad con la Ley 1444 de 2011, artículo 5°

La ley impone a las entidades públicas del orden nacional, la obligación de reportar su actividad litigiosa al Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa de la Nación, las políticas, lineamientos; las estrategias que formule la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE serán vinculantes para dicha categoría de entidades, sin perjuicio que las entidades descentralizadas por servicios y del orden territorial decidan acogerlos.

En importante también, poner de presente que el Decreto 4085 de 2011, en el artículo 25 aclara que:

“[t]odas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del antiguo Ministerio del Interior y de Justicia, deberán entenderse referidas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, si se relacionan con las funciones asignadas en este Decreto a dicha Agencia”.

Lo anterior sin duda alguna implica que todas aquellas funciones asignadas con anterioridad a la mencionada Dirección subsisten en cabeza de la Agencia en tanto sean compatibles con su objetivo primigenio, cual es el de “la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación”, ello implica en particular que la función de intervenir mediante políticas, lineamientos, estrategias, coordinación, ejecución y evaluación en la actividad de los comités de conciliación pervive en tanto dichos comités pertenezcan a las entidades públicas del orden nacional, lo cual se aplica para lo dispuesto en los artículos 24 y siguientes del Decreto 1716 de 2009, en lo referente a la obligación de diligenciamiento del formato único de información litigiosa y conciliaciones, respecto del cual la ANDJE tiene competencia de acción únicamente frente a la información reportada por las entidades públicas del orden nacional.⁶¹

⁶¹ <https://www.defensajuridica.gov.co/agencia/quienessomos/Paginas/informacion-general-agencia.aspx>

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 ibídem.⁶²

De acuerdo con el decreto 1069/15, la ANDJE, tiene como función asesorar a los entes públicos 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 las de prevención del daño antijurídico estatal.⁶³

Anteriormente había en el decreto 1069/15, un artículo referente a la Red Nacional de Información, que decía:

“Con el propósito de evaluar la situación litigiosa del Estado, determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones procesales, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado recopilará la información relacionada con las conciliaciones y el estado de los procesos en los que sean parte las entidades y organismos de 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 capítulo constituyan el Comité de Conciliación.

Con base en esta información, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado elaborará anualmente un informe para el Gobierno nacional con el fin de proporcionar herramientas para la formulación y ejecución de políticas y planes de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico estatal. Igualmente, evaluará la eficacia de la conciliación como requisito de procedibilidad en asuntos contencioso-administrativos, el impacto de la legislación en esta materia y si es del caso propondrá medidas para asegurar la eficiencia de la normatividad existente o las reformas normativas pertinentes.”⁶⁴

⁶² Ibídem

⁶³ Decreto 1716 de 2009, artículo 23

⁶⁴ Artículo 2.2.4.3.1.2.10 del decreto 1069/15

Sin embargo, este artículo también fue suprimido por el artículo 6º del decreto 1167/16.

También tienen responsabilidad, el Jefe de la Oficina de Control Interno de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado y los abogados defensores de las entidades en los siguientes casos:

- No verificar el cumplimiento de las funciones de los comités de conciliación.
- No promover la acción de repetición cuando hubiere mérito para ello.
- No presentar los informes sobre llamamiento en garantía; presentar deficientes llamamientos en garantía o acciones de repetición.

Finalmente recordemos lo que dice el Código General del Proceso dice:

“ARTÍCULO 613. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS. *Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente.*

No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública.”⁶⁵

⁶⁵ Corte Constitucional. Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE, por los cargos examinados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-834-13 de 20 de noviembre de 2013, Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos

La H. Corte Constitucional,⁶⁶ declaró EXEQUIBLE el aparte "de carácter patrimonial" del artículo 613 de la Ley 1564 de 2012. La síntesis del fundamento es el siguiente⁶⁷:

“La Corte precisó, de conformidad con el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que las medidas cautelares en estos procesos, por regla general, no son decretadas sin que el demandado –que en la mayoría de eventos corresponde a una entidad pública- haya tenido oportunidad de participar en el debate sobre su necesidad y conducencia, así como sobre lo proporcional que resultan en el caso concreto. En consecuencia, no es viable sostener que en el procedimiento contencioso administrativo la práctica de medidas cautelares involucra, como principio general de la actuación, el desconocimiento de la parte demandada respecto de la solicitud por parte del demandante y del debate sobre su decreto ante el juez competente para decretarla. Es decir, no se aprecia la existencia de una regulación que tenga por fin sorprender a la parte demandada con el decreto de medidas cautelares, por lo que la audiencia de conciliación prejudicial no altera el principio de regulación existente en esta materia. El que no se informe previamente a la parte demandada sobre el decreto de una medida cautelar no tiene como fin sorprenderla, sino que se fundamenta únicamente en la urgencia o premura con que se requiere la medida cautelar, indispensable para asegurar la protección de un interés de igual o mayor valía que el derecho al debido proceso de la parte demandada, lo que valorará el juez administrativo en cada caso. De todos modos, la parte demandada es informada e invitada a manifestar su posición respecto del decreto de medidas cautelares (art. 233 CPACA). Por esta razón, no se desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia.

De otra parte, el Tribunal consideró que la realización de la audiencia de conciliación cuando se soliciten medidas cautelares de carácter patrimonial, no constituye un obstáculo que desconozca el acceso inmediato a la administración de justicia. Por el contrario, de acuerdo con la jurisprudencia, su realización se ha constituido en una de las formas en que puede concretarse los contenidos iusfundamentales que esta garantía incorpora. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico carece de fundamento entender que existe un bloqueo al derecho de acceso a la administración de justicia por la mera exigencia de realizar audiencia de conciliación, incluso si se toma en consideración el tiempo que implica llevarla a cabo, ya que la ley prevé un tiempo máximo. Esa obligación constituye una forma de garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, por cuanto la conciliación configura uno de los recursos efectivos que están previstos para la salvaguarda de los derechos de que son titulares las

⁶⁶ Comunicado de Prensa No. 45 de 20 y 21 de noviembre de 2013.

⁶⁷ Código General del Proceso; Art. 590 Par. 1o. Ley 640 de 2001; Art. 35 Inc. 5

personas dentro de un Estado social de derecho. Por tanto, resulta un mecanismo eficaz para la resolución de las controversias y la concreción del derecho de acceso a la justicia.”⁶⁸

3.5 RESPONSABILIDAD DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LA CONCILIACIÓN

Anteriormente el decreto 1069 de 2015, contenía un artículo referente a la Red de Información; el cual tenía un párrafo que decía:

“...La Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de las atribuciones preventivas de que trata el artículo 277 de la Constitución Política, velará por el cumplimiento de las funciones y políticas públicas en materia de situación litigiosa del Estado...”⁶⁹ sin embargo, este artículo también fue suprimido por el artículo 6º del decreto 1167/16.

Resulta importante la actuación e intervención del Ministerio Público, bien sea promoviendo los procesos judiciales de repetición o interviniendo en los mismos; lo anterior de conformidad a la Constitución Política, la ley en defensa del orden jurídico, los derechos y garantías fundamentales y el patrimonio público (No. 7 del artículo 277 de la C.P., artículo 8 de la Ley 678 de 2001 y Decreto 262 de 2000.”⁷⁰

Dice el CPACA:

“Artículo 303. Atribuciones del Ministerio Público.

(...)

“Además, tendrá las siguientes atribuciones especiales:

⁶⁸ Decreto de medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo exige que se informe y escuche a la parte demandada. la realización de la audiencia de conciliación en caso de medidas cautelares de carácter no patrimonial, no constituye un obstáculo de acceso inmediato a la administración de justicia. II. Expediente D-9509 - sentencia C-834/13 (noviembre 20). M.P. Alberto Rojas Ríos

⁶⁹ Artículo 2.2.4.3.1.2.10 del decreto 1069/15, en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 24

⁷⁰ Consejo de Estado. Sentencia del 31 de agosto de 2006, Expediente. 17.482. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

1.

(...)

6. *Solicitar la aplicación de la figura de la extensión de la jurisprudencia, y la aplicación del mecanismo de revisión eventual de providencias de que trata este Código.*

7. *Adelantar las conciliaciones prejudiciales o extrajudiciales.*

PARÁGRAFO. *Presentada la solicitud de la conciliación, el agente del Ministerio Público, de oficio o por solicitud de la parte convocante, verificará la existencia de jurisprudencia unificada que resulte aplicable al caso, de acuerdo con lo regulado en el presente Código sobre la materia. De confirmarlo, si la autoridad demandada expresa su negativa a conciliar, suspenderá la audiencia para que el respectivo comité de conciliación reconsidere su posición y si es del caso, proponga una fórmula de arreglo para la reanudación de la audiencia o manifieste las razones por las cuales considera que no es aplicable la jurisprudencia unificada.”*

A la luz de la cosa juzgada constitucional de que trata el artículo 243 de la Constitución Política, esta Sala precisa y puntualiza su jurisprudencia en torno a la capacidad con la que cuenta el Ministerio Público para impugnar las providencias proferidas por esta jurisdicción, para lo cual reitera –en materia de conciliación, pero extensivo a otros asuntos o tópicos– los lineamientos contenidos en el auto del 25 de septiembre de 2005, exp. 29677, oportunidad en la que esta Sección se ocupó de la materia objeto de análisis.

La ley 1367 de 2009, adiciona unas funciones al Procurador General de la Nación, sus delegados, dijo:

“ARTÍCULO 5o. Adicionase el párrafo del artículo 44 del Decreto-ley 262 de 2000, con los siguientes numerales, así:

- *Promover los acuerdos de conciliación en todas las modalidades de pretensión cuando sean procedentes de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente; y adelantar los procesos de validación y audiencias.*

- *Propender por la reconsideración de los comités de conciliación si fuere necesario e intervenir en defensa de los acuerdos cuando fueren impugnados.*
- *Compulsar las copias pertinentes y conducentes si hubiere lugar a determinar conductas disciplinables o responsabilidades fiscales o penales de los servidores públicos o de particulares.”*

El Procurador Judicial no sólo deberá conocer la legislación y la jurisprudencia aplicable a la controversia que se pretende conciliar, sino que debe ejercer un rol proactivo en la audiencia, que le garantice a los usuarios que la diligencia y la posibilidad de avenimiento está orientada por un servidor público que conoce el expediente y que propende por la construcción de un acuerdo soportado probatoriamente, respetuoso del ordenamiento jurídico y que no resulte lesivo del patrimonio público.

La probidad, eficacia y dedicación del agente del Ministerio Público, en el adelantamiento del trámite conciliatorio extrajudicial es, hoy en día, su principal obligación y la tarea más importante que tiene como representante de la sociedad.⁷¹

Mediante la Circular No. 04 de febrero 3 de 2009 del Procurador General de la Nación se dijo:

“[...] exhorto a los miembros de los comités de conciliación, a los representantes legales y apoderados de entidades públicas del orden nacional y territorial [...] a tomar todas las medidas necesarias para cumplir con lo ordenado en la reforma a la Ley Estatutaria y hacer que la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, incida de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia, al contribuir a la descongestión de los despachos judiciales.

“[...] El Ministerio Público estará atento y aplicará los correctivos disciplinarios u ordenará la compulsación de copias para las investigaciones penales y fiscales que resulten pertinentes, cada vez que se encuentre que los comités

⁷¹ https://www.procuraduria.gov.co/portal/ProcuraduriaDelegada_para_la_Conciliacion_Administrativa.page

de conciliación o los representantes legales de las entidades públicas, se abstienen de dar viabilidad a acuerdos conciliatorios que resulten beneficiosos para el patrimonio público y sean respetuosos del ordenamiento jurídico apoyados en razones ajenas al interés general [...]

“[...] por ejemplo cuando busquen evitar que se inicien acciones de repetición o investigaciones disciplinarias contra los jefes, directores, representantes legales o superiores jerárquicos de las respectivas entidades, o cuando pretendan impedir que se afecten rubros presupuestales de la administración de turno, sin consideración a la existencia real de la obligación indemnizatoria”

Los Agentes del Ministerio Público también deberán estar atentos a la Acción de Repetición por cuanto la Ley 678 de 2001 también dijo:

“ARTÍCULO 8o. LEGITIMACIÓN. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley.

Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición:

1. El Ministerio Público. [...]

[...] Fortalecer y promover el ejercicio de la acción de repetición y del llamamiento en garantía, como herramientas útiles para la recuperación del patrimonio público”

Los Agentes del Ministerio Público deberán realizar visitas Preventivas y de Control a los Comités de Conciliación y Representantes Legales de Entidades Públicas.

Mediante Resolución 102 de abril 01 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, los Procuradores Judiciales I y II para Asuntos Administrativos tienen asignada la función preventiva de practicar visitas comités de conciliación y a los representantes legales de los organismos y entidades de derecho público que no lo tengan constituido, con el objeto verificar el cumplimiento de las funciones asignadas a los comités de conciliación y a los

representantes legales de las entidades públicas por el Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 y apoyar documentalmente la información recaudada.

En virtud de lo anterior, deberán elaborar el diagnóstico sobre el cumplimiento de las citadas funciones en cada una de las entidades visitadas; si lo considera pertinente la elaboración de un plan de mejoramiento, con el fin de corregir las deficiencias identificadas en el diagnóstico, estableciendo un plazo para su ejecución.

Además, corresponde al Procurador Judicial, directamente, hacer el seguimiento a la implementación de las medidas y ejecución del plan de mejoramiento por lo menos con una visita semestral y, cuando lo considere necesario, compulsará copias a fin de que se adelanten investigaciones disciplinarias.

En fin, son múltiples las funciones adicionales a la labor de conciliación que adelantan los procuradores; sin embargo, acusan una insuficiente formación y capacitación los Procuradores Judiciales Administrativos en temas de conciliación, a juzgar por los pobres resultados que destacamos más adelante.

CAPITULO IV. LA CONCILIACIÓN EN CIFRAS

4.1 RESULTADOS GENERALES ACERCA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

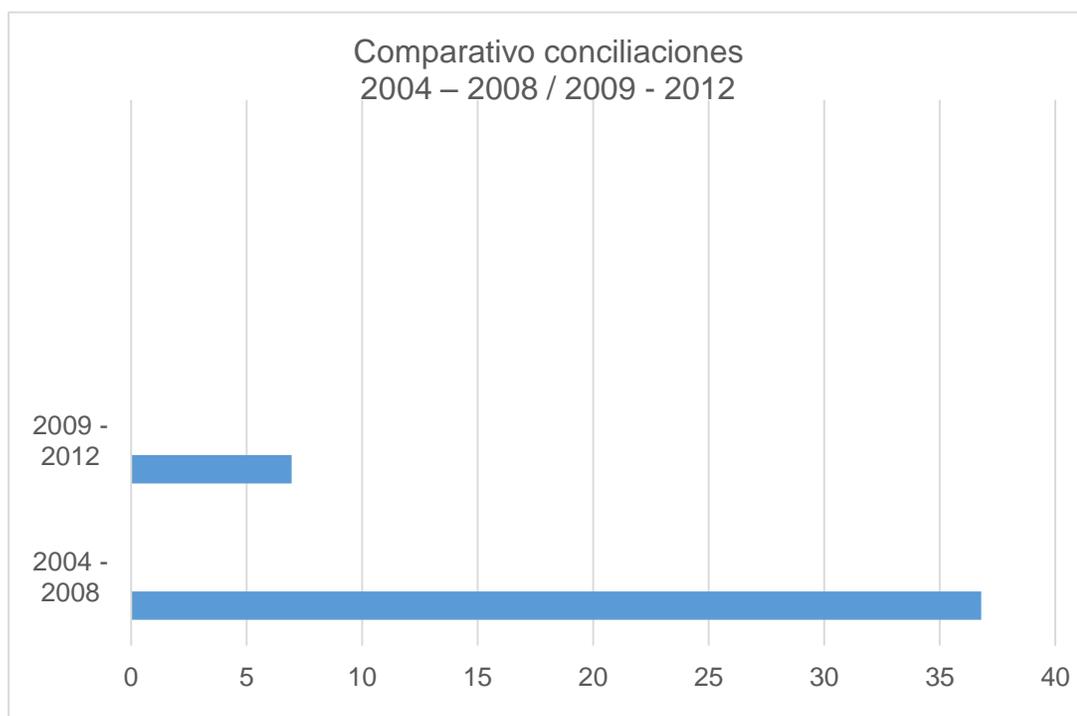
Esta parte de nuestro trabajo es de fundamental importancia por cuanto el trámite inicia justamente con la solicitud de conciliación que el particular presenta en la entidad pública para que el comité de conciliación defina si concilia o no.

Desde que la conciliación extrajudicial administrativa funciona en Colombia, a partir de la ley 23 de 1991, este instrumento ha sido muy importante; no obstante, como hemos dicho, la conciliación en Colombia no ha sido una figura utilizada como quisiéramos.

Díaz y García, en la revista Con-texto de la Universidad Externado de Colombia, demuestran la poca eficacia de la conciliación, por medio de datos proporcionados por la Procuraduría, así

Entre los años 2004 y 2008 hubo un 36.79 % de conciliaciones con acuerdo; solo en el año 2008, de 7.586 solicitudes de conciliación extrajudicial administrativa presentadas en la Procuraduría General de la Nación, se conciliaron 2.565 solicitudes (Díaz y García, 2014)⁷².

⁷² La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa. Revista Con-texto Universidad Externado de Colombia. revista de derecho y economía • No. 41 • enero-junio 2014. Díaz y García.



Previa a la ley 1285 de 2009, la conciliación fracasaba en 63 de cada 100 intentos, y posterior a la misma ley, la conciliación fracasa en 93 de cada 100 intentos; (Díaz y García, 2014) no es exagerado decir, que casi todas fracasan; en todo caso en este año solo hubo 2.855 acuerdos.

Las solicitudes de conciliación se dispararon en un 806 % en el 2009, pero no hay variación significativa en el número de acuerdos conciliatorios logrados; la conciliación como requisito de procedibilidad en materia contenciosa administrativa, ha sido insuficiente (Justicia, 2010).

Figura 1. Conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativa.

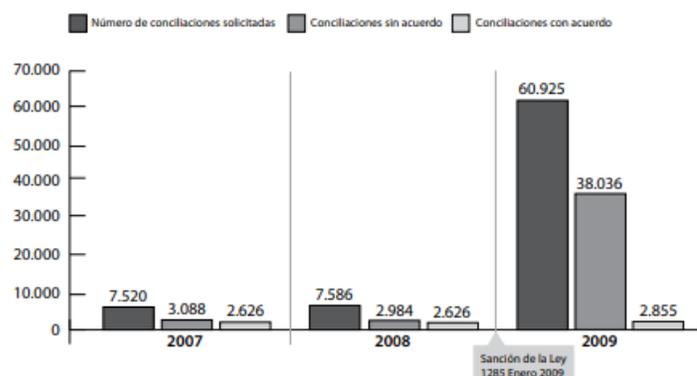
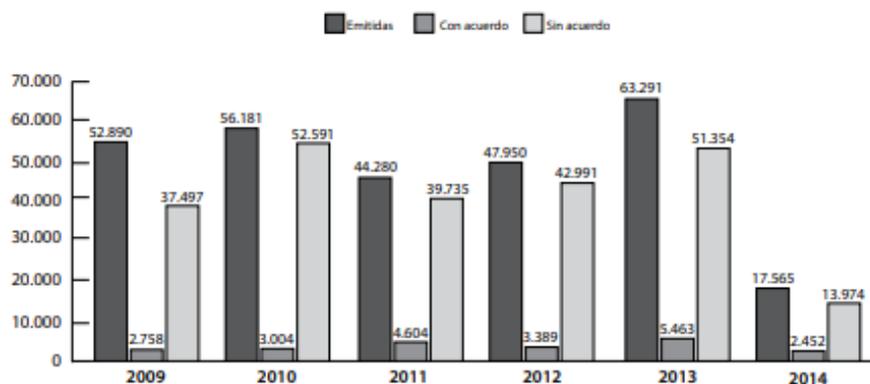


Figura 2. Numero de conciliaciones del 2009 al 2014.



Fuente: Guerra, 2014.

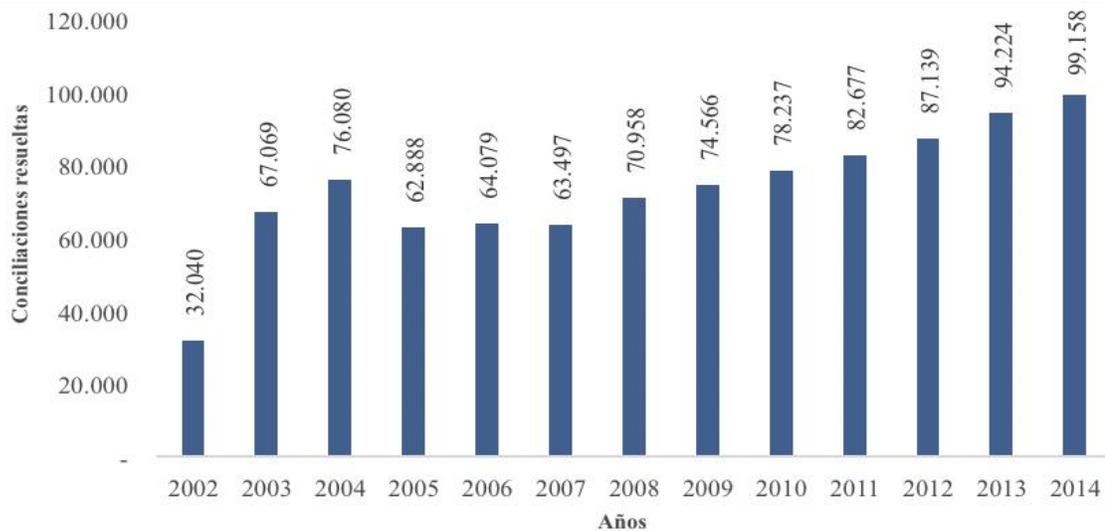
“Entre los años 2009 y 2012, hubo un promedio de 6.94 %, lo cual se traduce en una reducción del 81.14 %, 5 veces menos, en el porcentaje de conciliaciones con acuerdo respecto de las solicitudes de conciliación.”⁷³

Ante la poca conciliación, hubo un aumento significativo de presentación de procesos judiciales, por ejemplo; en el año 2009 de 67.762 a 163.256 en el 2012, es decir, hubo un incremento del 140.93 %” (Díaz, 2014);⁷⁴

⁷³ La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa. Revista Con-texto Universidad Externado de Colombia. revista de derecho y economía • No. 41 • enero-junio 2014. Díaz y García.

⁷⁴ Cifras de la Procuraduría General de la Nación, citados por Díaz y García, 2014.

Entre los años 2002-2014, dice el estudio del DNP, se han atendido a través del mecanismo de la conciliación un poco más de 940.000 casos, un promedio anual de 72.400 casos, con una tendencia creciente; la conciliación se dice en dicho estudio, no ha ayudado a resolver la congestión en el sentido que se le haya quitado carga a los jueces; en materia contencioso administrativa, la conciliación se ha entendido como un simple trámite y se realiza únicamente con el objeto de evacuar el requisito de procedibilidad para acudir al juez, sin intención de conciliar.⁷⁵



Un estudio realizado en el año 2015 por el Departamento Nacional de Planeación, con base en cifras de la Procuraduría General de la Nación, concluye que en materia contencioso-administrativa se presentaron durante los últimos cinco años 56.189 solicitudes de conciliación extrajudicial; en promedio, solamente el 9% de las solicitudes admitidas resultaron en acuerdos totales, lo que equivale a 5.182 casos; las solicitudes que resultaron en acuerdos parciales fueron 245, es decir, el 0,4 %.⁷⁶

⁷⁵ Análisis Conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Departamento Nacional de Planeación. 2015.

⁷⁶ <https://www.ambitojuridico.com/noticias/congreso/administracion-publica/eliminarian-conciliacion-extrajudicial-como-requisito-de>

Observando otras estadísticas, frente a derecho de petición interpuesto, ante la Procuraduría General de la Nación, la asesora de la Procuraduría delegada para la Conciliación administrativa, Dra. Liliana García Moscote, dio respuesta al derecho de petición presentado en enero de 2018. En el mismo señaló:

RESUMEN	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SOLICITUDES RADICADAS	60.492	50.338	55.662	72.888	80.707	63.096	60.557	61.936
EFFECTIVAMENTE TRAMITADAS	50.028	43.718	48.918	64.268	65.568	50.884	49.545	40.850
ACUERDOS CONCILIATORIOS	3.004	4.606	3.388	5.463	10.676	6.803	5.500	5.137
PORCENTAJE DE ÉXITO	6,00%	10,54%	6,93%	8,50%	16,28%	13,37%	11,10%	12,58%

El ítem de “efectivamente radicadas” corresponde a la diferencia entre las radicaciones y las devoluciones por concepto de inadmisión, desistimientos, no corregidas en término, remisiones por competencia, inasistencia, asuntos no conciliables y otros desistimientos.

(MILES DE MILLONES DE PESOS)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PRETENSIONES	710.2	1.558.7	502.9	569.9	810.1	438	445.4	485.1
ACUERDOS	317	1.145.8	266.4	328.8	385.4	245.1	352.1	322.4
AHORRO	393.2	412.8	136.5	241.1	424.7	192.9	93.3	162.7

De acuerdo a las diferentes estadísticas expuestas, es posible evidenciar que en todas y cada una de las vigencias, el número de casos conciliados, representa un porcentaje mínimo, frente al número de solicitudes presentadas, teniendo como mayor porcentaje de éxito en la conciliación en el año 2014, veamos:

Quiere decir lo anterior, que existe una generalidad por no conciliar, y en su lugar llevar a proceso judicial el conflicto, so pena de sufrir un detrimento patrimonial, mayor al que hubiera podido dar como resultado el haber optado por este mecanismo de solución de conflictos, conclusión que también es soportada por la oficina de Gestión Jurídica Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien señala que el estimado para los pasivos por pretensiones y conciliaciones en el período 2010-2020 es de \$431 billones; las pretensiones suman hoy más de \$1.003 billones, según lo ha dicho la Gestión Jurídica Pública del mismo Ministerio, es decir que ha habido un enorme crecimiento de las pretensiones económicas y el número de demandas en contra de las entidades públicas⁷⁷.

Lo anterior conlleva a tener un alto contingente judicial con efectos macroeconómicos, y que, aunque se implementan políticas de prevención del daño antijurídico, estas no son suficientes.

Por todo lo antepuesto, se tiene como un hecho indicador y que refuerza lo dicho, es el que a través del proyecto de ley 233 del 19 de abril de 2016, la Cámara de Representantes, propuso eliminar la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en asuntos contencioso-administrativos, fundamentado en que los funcionarios que representan al Estado en los pleitos que se surten en su contra, por regla general, optan por no conciliar por el temor que les despiertan futuras investigaciones disciplinarias o fiscales que podrían adelantarse en su contra por haber ordenado el pago de obligaciones conciliadas sin que medie la intervención de un juez, otro motivo es el que las entidades demandadas no cuentan con los recursos suficientes, prefiriendo posponer el momento del pago.

⁷⁷ Tomado de: Procesos contra la Nación ascienden a \$1.003 billones. (2011, 14 de febrero). El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/economia/articulo-250803-procesos-contra-nacion-ascienden-1003-billones>

La conclusión de los creadores de la iniciativa es que el modelo de conciliación contencioso administrativa, tal y como funciona en la actualidad, contrario a incentivar la solución pacífica de conflictos y a propender porque los jueces conozcan los casos que ameriten su estudio está representando una verdadera traba para que los ciudadanos puedan acceder a la administración de justicia.⁷⁸

4.2 RESULTADOS DE UN CASO CONCRETO: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-ICBF

A efectos de reforzar la tesis referida de conformidad a las estadísticas dadas por la Procuraduría General de la Nación y de los otros autores enunciados, se realizó solicitud por escrito a la entidad, en la cual se solicitó informar lo siguiente:

“1. ¿Cuántas solicitudes de conciliación, que tenían que ver con posibles Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Reparación Directa y Acciones Contractuales, fueron presentadas en esa entidad en los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y lo que va del 2019, ¿y cuáles fueron sus valores o cuantías?

De las anteriores solicitudes, cuántas fueron conciliadas, y/o cuál fue su final.”

El 3 de abril de 2019, se emitió la respuesta que se señala a continuación:

“En atención a su solicitud de información indicada en el asunto, enviamos en archivo adjunto Oficio S-2019-192279-0101 de 03-04-2019 (1 folio) contentivo de la correspondiente respuesta.”⁷⁹

(...)

*“Gisell Rudas Fontalvo
Profesional Especializado*

⁷⁸ Revista ámbito jurídico (28 de Abril de 2016). Eliminarían conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en asuntos contencioso administrativos.

⁷⁹ Correo electrónico de “... jueves, 4 de abril de 2019, 8:20:27 a m. GMT-5, Gisell Rudas Fontalvo <Gisell.Rudas@icbf.gov.co> escribió:...”.

Grupo Representación Judicial
 Oficina Asesora Jurídica
 ICBF Sede de la Dirección General
 Avenida carrera 68 N° 64c – 754377630 Ext.: 100396.”

La mencionada comunicación dice:

“En respuesta a la solicitud de información con fines académicos presentada... mediante la cual inquiriere respecto de:

“1. ¿Cuántas solicitudes de conciliación, que tenían que ver con posibles Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Reparación Directa y Acciones Contractuales, fueron presentadas en esa entidad en los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y lo que va del 2019, ¿y cuáles fueron sus valores o cuantías?

De las anteriores solicitudes, cuántas fueron conciliadas, y/o cuál fue su final.”
 Se emite respuesta en los siguientes términos:

Revisada la información disponible en la Oficina Asesora Jurídica de la Dirección General del ICBF, en respuesta a su petición informa:

Informe Comité de Defensa Judicial y Conciliación						
VIGENCIA	TOTAL CASOS CANTIDAD E TEMAS ANALIZADOS EN COMITÉ POR SEMESTRE	VIGENCIA	ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	REPARACIÓN DIRECTA	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	INDICADOR PORCENTUAL
2014	204	I SEM	119	21	13	75%
	266	II SEM	93	35	11	68%
2015	288	I SEM	104	41	14	55%
		II SEM				
2016	737	TOTAL VIGENCIA	265	123	24	56%
2017	1.200	TOTAL VIGENCIA	816	50	13	73%
2018	430	I SEMESTRE	176	38	11	52%
	434	II SEMESTRE	113	64	18	68%
2019	169	ENE A MARZO 19 DE 2019	77	21	5	61%

Fuente: Insumos: Informes de pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales vigencia 2015 a 2018. Informes semestrales /anuales de gestión presentados al Comité de Defensa Judicial y Representación del ICBF.

En lo relacionado con los valores o cuantías respecto de estos tipos de acciones, nuestros registros de información no nos permiten extraer estos datos teniendo en cuenta que la duración de las mismas puede llegar a comprender más de una vigencia y que estos pueden coincidir o no con el año en que iniciaron.

Cordialmente,

MONICA ALEXANDRA CRUZ OMAÑA
Jefe oficina Asesora jurídica (E).⁸⁰

Por lo anterior, se les respondió,⁸¹ de la siguiente manera:

Dras.
GISELL RUDAS FONTALVO
MONICA ALEXANDRA CRUZ OMAÑA
JULIANA PUNGILUPPI LEYVA
ICBF

Ref. Derecho de Petición del 7 de febrero de 2019.

Respetadas Dras., cordial saludo.

*En relación con nuestro Derecho de Petición, preguntábamos por el número de "Solicitudes de Conciliación", valores o cuantías, **CUALES FUERON CONCILIADAS y/o cuál fue el final de cada una**; SOLO nos dijeron cuántas.*

No obstante, nos dicen que, no nos pueden suministrar lo relacionado con VALORES, NI CUALES, CONCILIADAS, NI CUAL FUE EL FINAL DE CADA UNA, por cuanto, sus "... registros de información no nos permiten extraer estos datos teniendo en cuenta que la duración de las mismas puede llegar a comprender más de una vigencia y que estos pueden coincidir o no con el año en que iniciaron."

Por supuesto que la vigencia del inicio de la conciliación no necesariamente va a ser la misma vigencia en que finalice el proceso conciliatorio, con conciliación o no conciliación; es obvio; esto no es óbice para no suministrar dicha información.

Cordialmente,".

⁸⁰ Comunicaciones No S-2019-192279-0101 de 2019-04-03 a las 18:26:57.

⁸¹ Correo electrónico de 4 de abril de 2019, a las 12.27 al correo direccion.general@icbf.gov.co

Como se puede evidenciar la información suministrada fue incompleta, por lo que no fue posible establecer los porcentajes de las conciliaciones con acuerdo en relación a las solicitudes presentadas.

4.3 EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS Y SUS POSIBLES CAUSAS

- ✓ De acuerdo a los resultados vistos en las estadísticas, en muy pocos casos se concilia; es decir, el llamado a conciliar en la Circular No.04 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación no ha sido muy efectiva; recordemos que una vez se genere la condena en contra del estado, el comité debe tomar la decisión acerca de la procedencia o no de la acción en repetición, en caso de no hacerlo, será el Procurador Judicial Administrativo quien llamará la atención sobre la viabilidad de la Acción de Repetición.⁸²

Al respecto el Consejo de Estado señala:

“[...] Es imprescindible, en consecuencia, que verificada la existencia de la condena y del pago de la misma, se determine el grado volitivo y cognoscitivo del actuar del servidor o ex servidor público, puesto que solamente en la medida que la conducta esté enmarcada en los grados de culpa grave o dolo, será procedente la acción de repetición [...]”⁸³

⁸² La Ley 678 de 2001 dice: *Artículo 4o. Obligatoriedad. Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria. El comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta.”*

⁸³ Consejo de Estado; Sección Tercera, Rad. 35.529, 11 de noviembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero

También ha dicho:

“[...] el criterio o fundamento de imputación de la responsabilidad patrimonial del agente frente al Estado ha sido claramente definido por el constituyente. Él se circunscribe a los supuestos de dolo y culpa grave y, por tanto, no es posible que se genere responsabilidad patrimonial del agente estatal cuando su obrar con culpa leve o levísima ha generado responsabilidad estatal.”⁸⁴

- ✓ Los apoderados de los entes públicos deberán presentar informe al Comité de Conciliación para que este pueda determinar la procedencia del llamamiento en garantía para fines de repetición en los procesos judiciales de responsabilidad patrimonial. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación contenida en el artículo anterior.⁸⁵

En la Circular Conjunta 20 de noviembre de 2008 y Circular 06-7865 – DJN-0800 Ministerio del Interior y de Justicia de 24 de mayo de 2006 se dice:

“El sólo hecho de que una entidad estatal resulte demandada o condenada no faculta al comité de conciliación para llamar en garantía o iniciar la acción de repetición, sino cuenta con elementos de juicio serios y razonados que le lleven al convencimiento de que el agente estatal actuó con dolo o culpa grave.”

Anteriormente, existía un: “Informe Sobre repetición y Llamamiento en garantía”, que solicitaba:

“En los meses de junio y diciembre, se remitirá a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado un reporte que deberá contener como mínimo la siguiente información:

- a) No de casos sometidos a estudio en el semestre correspondiente, y la indicación de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación o por el representante legal, según el caso;*

⁸⁴ Sentencia T-950A de 2009

⁸⁵ Artículo 2.2.4.3.1.2.13 del decreto 1069/15, en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 27

b) No de acciones de repetición iniciadas durante el semestre correspondiente y la descripción completa del proceso de responsabilidad que les dio origen, en especial, indicando el valor del pago efectuado por la entidad;

c) No de acciones de repetición culminadas mediante sentencia, el sentido de la decisión y el valor de la condena en contra del funcionario si fuere el caso;

d) No de acciones de repetición culminadas mediante conciliación con descripción del acuerdo logrado;

e) No de condenas y de conciliaciones por repetición pagadas a la entidad y su correspondiente valor;

f) No de llamamientos en garantía y de fallos sobre ellos indicando el sentido de la decisión;” no obstante, fue suprimido por el artículo 6o del decreto 1167/16.86

Tratándose del ejercicio de la acción de repetición, el pago y su prueba resultan de la mayor trascendencia toda vez que, de una parte, sin que se haya realizado el pago efectivo de la condena no puede la Administración pretender repetir y, de otro lado, es a partir del pago total que comienza el cómputo del término de caducidad.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

“[...] aunque se encuentra debidamente acreditado que existió una condena judicial, no se acreditó el pago efectivo de la suma total correspondiente a la cual fue condenada la entidad que ahora comparece como demandante, toda vez que para el efecto resulta absolutamente indispensable carta de pago, recibo, declaración proveniente del acreedor o cualquier otro medio de prueba que lleve al juez la convicción de que el deudor efectuó el pago debido al acreedor [...].”

“[...] A juicio de la Sala, los documentos provenientes del propio deudor afirmando haber realizado el pago, no constituyen prueba suficiente para acreditarlo, máxime si se tiene en consideración la trascendencia que reviste el pago efectivo y total -no sólo como presupuesto material de la sentencia estimatoria, sino, incluso, para los efectos mismos de computar el término de caducidad-, cuando se trata de instaurar una acción de repetición, buscando

⁸⁶ Artículo 2.2.4.3.1.2.14 del decreto 1069/15, en concordancia con el Decreto 1716 de 2009, artículo 28

*real y seriamente la prosperidad de las pretensiones esgrimidas en la demanda*⁸⁷

No obstante, no se debe temer a tomar la decisión de conciliar, por cuanto el decreto 1716 de 2009 dijo:

*“Artículo 16. “[...] La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, [...]”. Parágrafo único. La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto.”*⁸⁸

- ✓ También encontramos un antecedente importante, como es el caso DRAGACOL. El 6 de noviembre de 1998, la Cámara de Comercio de Bogotá, con la presencia de un agente del Ministerio Público, celebra una conciliación (en el marco de un tribunal de arbitramento) entre el Ministerio de Transporte y la firma DRAGACOL S.A. El acuerdo superó el monto de veintiséis mil millones de pesos (\$26.000.000.000,00), el cual no fue remitido al juez para su aprobación.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado se pronunció sobre el caso mediante en Sentencia AP-300 de 31 de mayo de 2002. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Se puso de relieve la vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público, en tanto sólo se justificaba un reconocimiento patrimonial, por parte de la entidad pública, en un monto cercano a los cuatro mil millones de pesos (\$4.000.000.000,00).⁸⁹

⁸⁷ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D. C., Diciembre Cuatro (4) De Dos Mil Seis (2006), Radicación: 110010326000199900781-01 (16.887).

⁸⁸ Roberto Serrato Valdés; Procurador Delegado Para La Conciliación Contenciosa Administrativa

⁸⁹ Ibídem

Por lo anterior, la Ley 640 de 2001 dijo en el Artículo 24:

“APROBACIÓN JUDICIAL DE CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.”

- ✓ También es pertinente recordar la Circular No. 054 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación que dice:

“Es deber de las entidades públicas acatar las citadas leyes con el fin de conciliar antes que demandar y acatar los precedentes jurisprudenciales para evitar la congestión en la Rama Judicial.”

- ✓ La Procuraduría ha emitido pronunciamientos en desarrollo de sus funciones preventivas, disciplinarias y de intervención sobre la necesidad de aplicar el precedente jurisprudencial para evitar mayores detrimentos al patrimonio público y judicializaciones con poca posibilidad de éxito para la entidad.

Por su parte, la Ley 1395 de 2010 ha dicho:

“Artículo 114. “Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salarios de sus trabajadores...para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos o pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.”

- ✓ Tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, podrán conciliarse los efectos económicos del acto administrativo, siempre y cuando se den las causales de la revocatoria directa, el artículo 57 del decreto 1818 de 1998, por medio del cual se

expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que dice:

“ARTICULO 57. REVOCATORIA DIRECTA. Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, evento en el cual, una vez aprobada la conciliación, se entenderá revocado el acto y sustituido por el acuerdo logrado (artículo 71 de la Ley 446 de 1998 que modifica el artículo 62 de la Ley 23 de 1991).”

Como se sabe, el artículo 69 del CCA fue reformado por el artículo 93 del CPACA que dice:

“Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”*

Ha dicho sobre este particular el H. Consejo de Estado:

“...Es perfectamente posible para la resolución de estas controversia exclusivamente económicas ... los tribunales arbitrales no examinan la legalidad ni cuestionen en absoluto la validez de los actos administrativos; si la disputa es económica, los aspectos centrales de su resolución tienen que ver con asuntos como la existencia, el contenido, los alcances y las condiciones de la obligación pecuniaria objeto de la controversia; en otros términos, si existe una deuda contractual, y cómo se ha de cuantificar. No es necesario efectuar pronunciamientos sobre la validez de los actos administrativos contractuales para efectos de adoptar una decisión sobre estos puntos.”⁹⁰

Pronunciamiento de la doctrina:

⁹⁰ Sentencia SU-174-de 2007

“[...] la materia conciliable no es la legalidad del acto, sino los efectos patrimoniales de éste. Cuando la administración se convence de la ilegalidad de un acto dentro de la etapa conciliatoria, y concilia, no está negociando su legalidad, sino sus consecuencias. En el fondo cuando la administración llega a esa conclusión dentro de la audiencia, es como si allí mismo lo revocara y aceptara restablecer los derechos de la persona afectada con el mismo. Y para hacer esto no sólo no existe impedimento legal alguno, sino que existe la permisión legal.”⁹¹

Hoy, no obstante, ha dicho últimamente el H. Consejo de Estado:

“... La Justicia Arbitral cuenta con la facultad para decidir sobre la validez de todos aquellos actos administrativos contractuales diferentes a los del artículo 14 de la Ley 80/93”⁹²

La Directiva No. 5 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación establece algunos términos en materia de conciliación como son:

“5.- Tanto la decisión de procedencia de la conciliación, como la de su improcedencia, deberá ser debidamente argumentada y sustentada por el Comité de Conciliación y estará contenida en el acta respectiva.”

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

Se deben celebrar acuerdos conciliatorios extrajudiciales, en los siguientes casos:

- En los que se evidencia alta probabilidad de condena para las entidades públicas (Manejo de la prueba).

⁹¹ Derecho Procesal Administrativo. Carlos Betancur Jaramillo. 5ª. Edición, 1999, pág. 400

⁹² Sentencia de 22/8/13. Rad: 68001-23-15-000-1998-01122-01(22947; y Sentencia de 3/8/15. Rad: 25000-23-26-000-1997-14922-01(28884)

- Existencia de jurisprudencia reiterada y decantada sobre casos semejantes.

En suma, hay que inmiscuirnos más en una verdadera cultura de la conciliación.

- ✓ Otras de las posibles causas por las cuales no se adelantan conciliaciones, es porque en las audiencias de conciliación no hay presencia decisoria, ya que el apoderado de la entidad que asiste, acude con la posición del comité de conciliación y debe por lo tanto transmitirla en la diligencia, sin poder salirse de dicho concepto.

No obstante, si la decisión es negativa y el Ministerio Público, avizora que se trata de un caso en la cual existe precedente jurisprudencial, alta posibilidad de condena para la entidad y demás, puede hacer uso de la siguiente norma:

Ley 1367 de 2009, artículo 5º:

“Adicionase el párrafo del artículo 44 del Decreto-ley 262 de 2000, con los siguientes numerales, así: “[...]” 5. Propender por la reconsideración de los comités de conciliación si fuere necesario e intervenir en defensa de los acuerdos cuando fueren impugnados.”

El expresidente del Consejo de Estado Ramiro Saavedra Becerra dijo:

“[...] existen jurisprudencias que ya están suficientemente decantadas,... sobre todo en estos temas de la responsabilidad cuestiones en los que ya hay una jurisprudencia suficientemente clara y ya se sabe con bastante certeza que el Estado puede suponer que el resultado del proceso no lo va a favorecer...”

“[...] Hace mucho tiempo, el Consejo de Estado resolvió a quién hay que pagarle las pensiones en este país, son cosas que están absolutamente definidas en cuanto a los elementos que configuran el derecho y sin embargo las entidades públicas continúan negando reiteradamente esos

*reconocimientos para que la gente tenga que demandar, porque esa es una forma perversa de manejar los presupuestos de las entidades públicas [...]*⁹³

- ✓ A parte de lo anterior, el conciliar tiene beneficios para la entidad como lo son:

Evitar acudir a un proceso demorado y tedioso, dada la congestión judicial que afrontan los despachos judiciales, resguardar los derechos fundamentales, desarrollar la participación de las partes en la solución pacífica de sus diferencias, fijar el litigio y generar ahorro patrimonial para el Estado ahorrándose grandes sumas de dinero, con ocasión de condenas en su contra y además evitando que se entablen procesos judiciales con ocasión del ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa o controversias contractuales.

Además, genera el beneficio del no reconocimiento de la actualización o corrección monetaria de la indemnización adeudada. A título de ejemplo se cita un caso de indemnización por daño emergente tasada inicialmente en la suma de \$6.000.000 (agosto 2004), 35 meses después, cuando se profiera condena, la cuantía de la indemnización por este mismo concepto alcanza el monto de \$6.943.430 (julio de 2007).

El uso de la conciliación extrajudicial podría generar también ahorro para el Estado, dado que no habría lugar a costos adicionales en razón al reconocimiento de intereses moratorios bancarios por el no pago oportuno de las obligaciones provenientes de las sentencias y laudos condenatorios contra entidades y organismos de derecho público, la valoración del pasivo contingente judicial no depende de la fecha en que se proferirá la sentencia o

⁹³ Circular No. 4 del 3 de febrero de 2009 de la Procuraduría General de la Nación.

laudo condenatorio, sino de los recursos orientados al pago del acuerdo conciliatorio.⁹⁴

- ✓ El autor González Rey Sergio en su artículo la Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso-administrativos: hacia un nuevo paradigma⁹⁵, señaló como ventajas de la conciliación entre otras las siguientes:

“...Ahorro patrimonial para el Estado en su múltiple dimensión de litigante, juez, Ministerio Público y, eventualmente, condenado;

– Ahorro patrimonial para el particular demandante, que incurre en menos gastos al obtener la pronta y certera solución del conflicto;

– Protección efectiva de los derechos de los administrados;

– Protección pronta de los derechos de los administrados, que obtienen una solución del conflicto que consideran satisfactoria, en 150 días y no en 150 meses;

– Evita incertidumbre jurídica que implica saber que el litigio será decidido muchos años después de instaurada la demanda, en un contexto en el que no existe certeza plena respecto de temas trascendentales como la jurisdicción, la escogencia de las acciones, el término de caducidad de las acciones, las pruebas que deben obrar en el proceso para obtener sentencia estimatoria, entre otros;

– Evita congestión de la jurisdicción Contenciosa;

– Permite la solución de pequeñas causas, que de otro modo no la tendrían;

– ofrece tranquilidad a los funcionarios públicos comprometidos en el acuerdo conciliatorio en tanto éste cuenta con un control judicial de legalidad estricto y automático;

– garantiza la integridad del patrimonio público, toda vez que los acuerdos conciliatorios se realizan ante el agente del Ministerio Público que tiene dentro de sus funciones constitucionales la relacionada con la defensa del patrimonio público y, además, la eventual vulneración del mismo se configura en causal jurídica para que el juez impruebe el acuerdo;

⁹⁴ Ibidem

⁹⁵ Revista Universidad Externado de Colombia. La Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso-administrativos: hacia un nuevo paradigma. González Rey Sergio

– Evidencia la conflictividad del Estado y de cada entidad estatal en tiempo real, lo que permite la adecuada confección de políticas de prevención del daño antijurídico;

– Evita entradas inocuas al sistema, pues eventos como la caducidad de la acción, la falta de agotamiento de la vía gubernativa, la falta de jurisdicción o de competencia, la indebida escogencia de la acción, son detectados perjudicialmente.

– Permite intercambio de argumentos entre los apoderados de las partes en conflicto antes de someterse a un largo y costoso juicio.

– Mejora la calidad de las demandas respecto de los asuntos que, finalmente, entran al sistema, respecto de los cuales se suspende el término de caducidad de la respectiva acción hasta por tres meses.”

CAPITULO V. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LLEVAR A CABO

Ante la no utilización de la jurisprudencia reiterada y decantada, propongo sea de uso obligatorio el precedente jurisprudencial teniendo en cuenta las posiciones asumidas por el Consejo de Estado con el fin de visualizar un acuerdo conciliatorio.

Es decir, que cuando no se concilie lo conciliable, (jurisprudencia reiterada y decantada por las altas cortes), no solo se adelante sin demora, la respectiva investigación disciplinaria, fiscal, e incluso penal, sino que de inmediato se instaure la respectiva acción de repetición contra los miembros del Comité de Conciliación, al igual que en aquellos casos en los que la entidad del estado tuvo que cancelar valores exorbitantes, con intereses, lo que se hubiese podido evitar y/o ahorrar con una conciliación oportuna.

Aunada a la propuesta anterior, propongo se reforme la norma relacionada con la acción de repetición que se refiere a la necesidad de demostrar culpa y dolo, y en su lugar proceda la acción de repetición, solo por culpa y fallas de omisión

Se debe tener una rigurosa vigilancia acerca de la aplicación de las normas de conciliación extrajudicial contenciosa administrativa, no solo por parte de los organismos de control, sino por parte de las oficinas de control interno disciplinario de cada una de las entidades, al igual que en cada sesión el comité este presente un delegado de estas entidades.

Ante el alto porcentaje de casos no conciliados, se propone que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, vigile y controle a los Comités de

Conciliación exigiendo resultados acerca del funcionamiento de los Comités de Conciliación.

Además de lo anterior, planteo que los procuradores realicen visitas a las entidades del estado, no solo para la debida capacitación, sino para el acompañamiento.

Otro punto de especial importancia es que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Procuraduría General de la Nación publiquen periódicamente en su página web, el precedente jurisprudencial actualizado de las altas cortes.

Exigir a las entidades del estado, desplegar políticas de prevención del daño antijurídico, con vigilancia de la Agencia Nacional Para la Defensa Jurídica del estado y aquellas entidades que no las tenga exigirles que lo implementen, pero sobre todo que lo pongan en práctica. En el entendido que la prevención del daño antijurídico, son las gestiones encaminadas a evitar que, por las mismas causas generadoras de responsabilidad, se produjeran nuevas obligaciones a cargo de los organismos oficiales.

En los asuntos en los cuales exista alta probabilidad de condena, con fundamento en el acervo probatorio allegado al expediente y en la jurisprudencia reiterada y decantada de las altas Cortes, especialmente en asuntos relacionados con reconocimientos pensionales y eventos de responsabilidad objetiva, solicitar por parte del Ministerio Público analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en

aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.⁹⁶

Las conciliaciones en materia de lo contencioso Administrativo no deben ser exclusivo de la Procuraduría General de la Nación, también puede permitirse su trámite ante los centros de conciliación, tal como lo hace hoy el Ministerio Público, y con la aprobación de los jueces o Magistrados de lo contencioso administrativo.⁹⁷

Para determinadas Conciliaciones con el estado Municipal, es decir, con entidades del orden municipal de su jurisdicción, se permita a las Personerías Municipales, de la misma forma que lo hacen las Procuradurías; llevar a cabo las conciliaciones, obviamente teniendo en cuenta las cuantías; por ejemplo, en mínima cuantía estas conciliaciones se deberían tramitar en las Personerías.

Habría libertad de escogencia para llevar a cabo el trámite conciliatorio, ante Procuraduría, Personería o Centro de Conciliación, pero los costos de los centros de conciliación serían menos onerosos.

Otro aspecto a considerar sería el trasladar la conciliación como requisito de procedibilidad, al proceso judicial; es decir, dejaría de ser un asunto extrajudicial, que se surtiría una vez admitida la demanda.

Admitida la demanda, el Juez enviaría el expediente al Centro de Conciliación, o a la Procuraduría para que evacúe el trámite conciliatorio, o a

⁹⁶ Directiva presidencial No. 5 de mayo 22 de 2009. Instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo.

⁹⁷ Habría que considerar la Sentencia C-893 de 2001 de la H. Corte Constitucional, en la cual ya se resolvió este tema, y existe cosa juzgada constitucional.

la Personería; dentro de esta nueva modalidad no sería el Juez quien conciliaría, sino el Procurador Judicial Administrativo, el conciliador de un Centro de Conciliación, o el Personero, pero el Juez, o el Magistrado serían quienes aprueben la Conciliación, como ocurre hoy.

Obviamente no solo seguiría la congestión de jueces y magistrados por lo que tiene que ver con las aprobaciones de conciliaciones, sino que habría el riesgo de aumentarse esta congestión, pero recuérdese que jueces y magistrados no realizan audiencias para estos efectos, solo revisan los textos de las conciliaciones para aprobar o improbar.

Como el artículo 180 numeral 8 de la Ley 1437 de 2011, permite a las partes y exhorta al Juez, para que en el curso de la audiencia inicial se pueda realizar una conciliación del conflicto, no estamos de acuerdo con quienes proponen que esta etapa se vuelva a surtir en Procuraduría pues sería una vuelta innecesaria, y mucho menos que se deje la aprobación al Procurador; la aprobación en sede judicial es inamovible.

Si bien es cierto, el realizar conciliaciones contencioso-administrativas, dentro de un proceso judicial, ciertamente aumentaría la congestión judicial, más sin embargo habría una carga operativa, al calificar la demanda y luego enviarla al operador judicial; no obstante, sería un mal menor.

Ahora, frente a la pregunta de ¿Porque aun acudiendo a la Conciliación Extrajudicial Contenciosa Administrativa, hay que realizar estudio de si procede o no una Acción de Repetición contra el servidor público?

Sencillamente, porque no obstante lo dicho anteriormente, la conciliación no puede realizarse en todos los casos, ni de manera improcedente, ilegal o

generalizada; es decir, puede haber conciliaciones mal realizadas y en este caso proceden las acciones legales.

En aquellas entidades en las que existe un único comité a nivel nacional, que conoce de todas las solicitudes de conciliación, se propone que cada Región tenga su propio comité, para de esta forma, descongestionar el comité de la sede principal de la entidad y así agilizar el estudio de las solicitudes de conciliación.

CONCLUSIONES

1. Es necesario reforzar los comités de conciliación, brindando acompañamiento, en los estudios de las solicitudes de conciliación, desde la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado así como desde la Procuraduría General de la Nación.
2. Propender porque los comités de conciliación, conozcan los precedentes jurisprudenciales a efectos de evitar la negativa a conciliar, la congestión judicial y el detrimento patrimonial para la entidad.
3. Teniendo en cuenta que los comités de conciliación son un único grupo de personas para toda la entidad, se requiere estudiar la posibilidad de descentralizar los comités, en el sentido que existan comités, en las distintas regiones según sea la presencia de la entidad en el país.
4. Es preciso realizar monitoreo a los comités de conciliación, en el sentido de identificar aquellas solicitudes presentadas por iguales circunstancias, a fin de realizar el estudio y fijar una posición de conciliar del comité.
5. Rescatar la esencia del requisito de la conciliación, consistente en brindar a las partes la oportunidad de resolver el conflicto y no en convertirlo en una etapa pre procesal, en la cual no hay ánimo conciliatorio.
6. Incentivar el uso de la conciliación, teniendo presente:

i) Garantizar que al aparato judicial lleguen únicamente los pleitos verdaderamente relevantes.⁹⁸

ii) Promover la resolución pacífica de conflictos con la mediación de un tercero.

iii) Contribución a la descongestión judicial.

iv) Es un mecanismo de acceso a la justicia. (forma rápida y ágil de solucionar las controversias)

Algunos extremistas han propuesto eliminar este Requisito⁹⁹ de Procedibilidad del ordenamiento legal;¹⁰⁰ sin embargo, esto no es ninguna solución, y por el contrario agravaría el problema de la justicia en Colombia.

⁹⁸ Sentencia C-037 de 1996.

⁹⁹ Proyecto de reforma presentado a la Cámara de Representantes y que pretende la reforma de las leyes 640 del 2001 y 270 de 1996.

¹⁰⁰ Como se propone desde el Departamento Nacional de Planeación, no solamente en materia Contenciosa Administrativa, sino en todas las áreas del derecho.

BIBLIOGRAFÍA

ARTÍCULO

Torres Rojas, Gloria Milena. La conciliación prejudicial administrativa como requisito de procedibilidad en la jurisdicción administrativa 20 de mayo de 2017.

DOCTRINA

Análisis Conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Departamento Nacional de Planeación. 2015.

Betancur Jaramillo, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. 5ª. Edición, 1999, pág. 400.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), “Colección Reformas en la Rama Judicial. Propuestas para un orden diferente”, Tomo V, GTZ, Bogotá, agosto de 2008, página 69. Preguntas Nos. 12, 86 y 88.

Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia Marco conceptual y metodológico, del Ministerio de Justicia y del Derecho, De justicia, año 2013.

Estudio realizado por al Departamento Nacional de Planeación, “Análisis Conceptual del Sistema nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro”, Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia. Año 2015

Palacio Hincapié, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Bogotá, Librería Jurídica, 3ª edición, 2002, p.639.

100 preguntas Frecuentes Sobre Conciliación Extrajudicial Contenciosa Administrativa. Procuraduría General de la Nación. Pregunta No. 11

CIRCULARES

Circular No. 4 del 3 de febrero de 2009 de la Procuraduría General de la Nación.

Circulares Externas 08 de 2013 y 07 de 2014 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Directiva presidencial No. 5 de mayo 22 de 2009. Instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo.

JURISPRUDENCIA

CONSEJO DE ESTADO.

- Sentencia del 31 de agosto de 2006, Expediente. 17.482. M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias.

- C-168 de 1995. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.
- C-662 de 2000. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.
- C-893 de 2001. M. P Dr. Clara Inés Vargas Hernández.
- C-831 de 2001 M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.
- C-1195 de 2001. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- C-1061 de 2003. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.
- C-834 de 2013. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos
- C-222 de 2013. M.P. Dr. María Victoria Calle Correa
- C-170 de 2014. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.
- C-572^a de 2014. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.
- C-135 de 2016. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.
- C-055 de 2016. M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

- SU-174-de 2007. M.P. Dr. Manuel José cepeda Espinosa.
- T-950A de 2009. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.
- T-023 de 2012. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

NORMATIVA

DECRETOS

- Nacional 131 de 2001.
- Nacional 2364 de 2012
- 1716 de 2009.
- 1069 de 2015
- 1167 de 2016.

LEYES

- 270 de 1996
- 640 de 2001.
- 678 de 2001.
- 1285 de 2009.
- 1437 de 2011.
- 1444 de 2011.

PÁGINAS WEB

<https://www.defensajuridica.gov.co/agencia/quienessomos/Paginas/informacion-general-agencia.aspx>

<https://www.colombia.com/actualidad/economia/sdi/9125/colombia-perdio-en-procesos-judiciales-11-billones-en-2010>

Política de Prevención del Daño Antijurídico 2019. <https://www.icbf.gov.co/politica-de-prevencion-del-dano-antijuridico-2019>

REVISTAS

Díaz, D., y García, A. (2014). La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus verdaderos efectos. *Revista Con-texto de Derecho y Economía*, 41, (pp. 143-176). Bogotá. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/3856>

González Rey Sergio. *Revista Universidad Externado de Colombia*. La Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos: hacia un nuevo paradigma.

Revista Ámbito Jurídico. “Ganarle un pleito al Estado debería ser algo muy difícil y excepcional”. 17 de agosto del 2017