

MDA0006  
2015  
Ej. 1

1323938

**LA EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN EL MEDIO DE  
CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA EN BARRANQUILLA DISTRITO  
ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DURANTE EL PERIODO 2012 - 2014**

**ÁLVARO DANIEL DORIA ANGULO**

**PATRICIA PUENTES SIMIN**



**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BARRANQUILLA**

**2015**

**UNIVERSIDAD  
SIMÓN BOLÍVAR  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS**

**LA EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN EL MEDIO DE  
CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA EN BARRANQUILLA DISTRITO  
ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DURANTE EL PERIODO 2012 - 2014**

**ÁLVARO DANIEL DORIA ANGULO**

**PATRICIA PUENTES SIMIN**

**Trabajo presentado como Tesis de Maestría para obtener el título de Magister en Derecho  
Administrativo**

**Tutora: Magda Djonon Donado**

**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR  
FACULTAD DE DRECHO  
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BARRANQUILLA**

**2015**

## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores expresan sus agradecimientos y reconocimientos a:

La Doctora Magda Djonon Donado por la dirección del trabajo y por sus sabias y académicas orientaciones, sin las cuales no hubiese sido posible la culminación con éxito de la investigación.

El Doctor Jorge Bolívar Berdugo quien desde un inicio nos alentó para que continuáramos este esfuerzo, que hoy se ve materializado. Además, sus orientaciones desde el punto de vista académico, fueron un baluarte representativo para el logro.

La Doctora Mónica Gómez Directora de la Maestría por su permanente estímulo y su constante aliento a no decaer en la intención de culminar lo iniciado. Consideramos que el logro de esta investigación en gran proporción, se le debe a ella.

Todos los amigos que nos alentaron para seguir adelante y de alguna manera estuvieron interesados y preguntándonos por los adelantos logrados.

A Dios, nuestro padre celestial, fuente y principio de toda sabiduría

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN DEL TRABAJO	15
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	17
1.3. JUSTIFICACIÓN	17
1.4. OBJETIVOS	21
1.4.1. <i>Objetivos generales</i>	21
1.4.2. <i>Objetivos específicos</i>	21
1.5. DELIMITACIONES	22
1.5.1. <i>Delimitaciones especiales</i>	22
1.5.2. <i>Delimitaciones temáticas</i>	22
1.5.3. <i>Delimitaciones Temporal</i>	22
1.6. DISEÑO METODOLÓGICO	23
1.6.1. <i>Tipo de estudio</i>	23
1.6.2. <i>Método</i>	23
1.6.3. <i>Paradigma de investigación</i>	24
1.6.4. <i>Población y muestra</i>	24
1.6.5. <i>Criterio de muestreo</i>	25
1.6.6. <i>Herramientas e instrumento de recolección de información</i>	25
CAPITULO 2. MARCO DE REFERENCIA	26
2.1 MARCO TEÓRICO Y/O ESTADO DEL ARTE	26

<b>2.1.1. La Teoría de la Vía Amigable</b>	<b>26</b>
<b>2.1.2. La Teoría Procesalista</b>	<b>27</b>
<b>2.1.3. La Teoría Jurisdiccional</b>	<b>28</b>
<b>2.1.4. La Teoría Negociable</b>	<b>31</b>
<b>2.1.5. La Teoría Mixta</b>	<b>32</b>
<b>2.1.6. La interpretación desde la Teoría del Precedente Judicial</b>	<b>33</b>
<b>2.1.7. Teoría de Responsabilidad del Estado</b>	<b>36</b>
<b>2.2 MARCO TEORICO</b>	<b>37</b>
<b>2.3 MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>38</b>
<b>2.3.1. Audiencia</b>	<b>39</b>
<b>2.3.2. Conciliación</b>	<b>39</b>
<b>2.3.3. Conciliación Extrajudicial</b>	<b>39</b>
<b>2.3.4. Control</b>	<b>40</b>
<b>2.3.5. Eficiencia</b>	<b>40</b>
<b>2.3.6. Eficacia</b>	<b>41</b>
<b>2.3.7. Jurisdicción Contencioso Administrativo</b>	<b>41</b>
<b>2.3.8. Reparación Directa</b>	<b>42</b>
<b>2.3.9. Resolución de Conflicto</b>	<b>42</b>

<b>2.3.10. Requisito de Procedibilidad</b>	<b>43</b>
<b>2.4. MARCO LEGAL</b>	<b>43</b>
<b>2.4.1. Aspectos Constitucionales y Legales</b>	<b>43</b>
<b>2.4.2. Aspectos Jurisprudenciales</b>	<b>48</b>
<b>CAPITULO 3. RESULTADOS</b>	<b>50</b>
<b>3.1. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN COLOMBIA. MARCO NORMATIVO</b>	<b>50</b>
<i>3.1.1. La Conciliación como medio de control en la reparación directa</i>	<i>51</i>
<i>3.1.2. La conciliación como mecanismo de resolución de conflictos</i>	<i>54</i>
<i>3.1.3. La conciliación como requisito de procedibilidad en asuntos Contencioso administrativo.</i>	<i>57</i>
<b>3.2. LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD COMO MECANISMOS PARA SOLUCIONAR LOS CONFLICTOS</b>	<b>62</b>
<i>3.2.1. El Estado colombiano frente a los mecanismos de procedibilidad y los conflictos</i>	<i>64</i>
<b>3.2.2. La procedibilidad como requisito de acceso a la conciliación en lo contencioso administrativo.</b>	<b>68</b>
<b>3.3. LA EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN COLOMBIA</b>	<b>74</b>
<i>3.3.1. La Conciliación extrajudicial como herramienta de resolución de conflictos</i>	<i>79</i>

<b>3.3.2. Los particulares lesionados por los conflictos y el enfrentamiento con el Estado colombiano</b>	<b>80</b>
<b>3.4. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN EL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA</b>	<b>88</b>
<b>3.4.1. El ámbito de las Conciliaciones que se presentan en el Distrito de Barranquilla, durante el periodo 2012 - 2014</b>	<b>89</b>
<i>3.4.2. El porcentaje de conciliaciones logradas frente a las fallidas</i>	<b>98</b>
<i>3.4.3. La no eficacia de la Conciliación extrajudicial en el Distrito de Barranquilla</i>	<b>100</b>
<b>CAPITULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</b>	<b>103</b>
<b>4.1. CONCLUSIONES</b>	<b>103</b>
<b>4.2. RECOMENDACIONES</b>	<b>107</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>110</b>

## **TITULO**

**LA EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN EL MEDIO DE  
CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA EN BARRANQUILLA DISTRITO  
ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DURANTE EL PERIODO 2012 - 2014**

## INTRODUCCION

La eficacia es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción, para este estudio, esta acción corresponde entonces a la conciliación, es decir, si al llevarse a cabo este mecanismo como requisito legal para impetrar el medio de reparación directa, las partes intervinientes en el proceso conciliatorio alcanzan el efecto deseado. Al igual, los operadores judiciales, que esperan la descongestión de sus despachos.

Es por ello, que la selección del tema para la elaboración del trabajo de investigación, obedece al análisis que se considera más acertado realizar acerca de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo en el medio de control de la reparación directa, abordándolo desde el contexto jurídico actual, pero confrontando su evolución histórica desde la expedición del Decreto 01 de 1984 (anterior Código Contencioso Administrativo), hasta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido se considera que existe una gran falencia, con relación a la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, la cual se encuentra dispersa en un amplio catálogo de normas existentes y relativas a la conciliación, no propias del estudio material de lo contencioso, siendo necesario la aplicación del principio de integración normativa para poder ser puesta en práctica dentro de dicha jurisdicción, invirtiendo el contexto actual, que es paquidérmico, ineficaz e ininteligible, en una verdadera ruta de eficacia.

El fundamento constitucional se encuentra normado en el Artículo 116 que estructura la administración de justicia en Colombia, amén de los funcionarios judiciales. Esta investidura otorga a los particulares excepción por medio de la conciliación ya sea en derecho o en equidad. Su fundamento legal está consignado en múltiples leyes, como son: la Ley 23 de 1991; 446 de 1998; 640 de 2001; 678 de 2001; Ley 1285 de 2009 (por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 1996); Ley 1395 de 2010; además de los Decretos 1818 de 1998; Decreto 2511 de 1998; Decreto 1214 de 2000, entre otros, casi siempre con la denominación “de la descongestión en la justicia y de los despachos judiciales” (cita), que le atribuyen la competencia de la conciliación extrajudicial para el medio de control de reparación directa, de manera única y exclusiva al Ministerio Público.

La Constitución Política en el Artículo 2º consagra los fines esenciales del Estado, y por ello, con la expedición de la Constitución, a partir de 1991, se instituyen políticas de acceso a la justicia, siendo los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos (MASC), definidos como la oportunidad que tiene una persona para acudir a una instancia diferente al proceso judicial. Es allí donde se denomina esta clase de conciliación como extrajudicial, y a través de ella la posibilidad de obtener la resolución de un conflicto, con la misma eficacia y los efectos que tendría a través de un proceso judicial. Además de ser un mecanismo de resolución, la conciliación extrajudicial es un requisito *sine qua non* que se debe agotar como requisito de procedibilidad antes de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Entonces, siendo un requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, en primera instancia se debe acudir bajo el rigor solemne exigido por la ley; en

segunda instancia está limitada para los medios de control: de nulidad (Artículo 137) y restablecimiento del derecho (Artículo 138), reparación directa (Artículo 140), controversias contractuales (Artículo 141), repetición (Artículo 142), siempre que no exista proceso judicial; en tercera instancia suspende el término de caducidad con la presentación de la solicitud; por último, el solicitante puede aportar pruebas o el conciliador puede decretarlas.

La conciliación en forma general, goza de características propias, pero se analizarán dichas características desde el Derecho Administrativo, como ya ha sido citado; sus fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales, sus principios y principales ventajas. Las partes intervinientes en el proceso conciliatorio, siendo un procedimiento abreviado y adelantado entre los particulares y el Estado, ante autoridad diferente a la Judicial, obligatoria y de competencia exclusiva, el conciliador es agente del Ministerio Público, delegado ante esta jurisdicción, en su orden el Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados Administrativos, en toda su estructura en el orden nacional.

El recorrido de la investigación se inicia con la búsqueda de información tanto de fuente directa como indirecta que pudiese dar respuesta a la pregunta propuesta, sintetizada de la siguiente manera: ¿se garantiza la eficacia de la Conciliación Extrajudicial, en el medio de control de reparación directa, en materia de la jurisdicción contenciosa administrativa en el Distrito de Barranquilla durante el período 2012 - 2014? En la medida que fueron surgiendo las respuestas a cada uno de los interrogantes que se fueron derivando de la pregunta principal, se organizó una estructura que fuese dando cuenta de los aspectos encontrados durante el proceso. Fue así como resultó el tratamiento de los siguientes aspectos:

- La conciliación extrajudicial en Colombia. Marco Normativo, cuyo desarrollo se vio reforzado con la inclusión de situaciones que son el sostenimiento de ese punto: La Conciliación como medio de control en la reparación directa; La conciliación como mecanismo de resolución de conflictos; La conciliación como requisito de procedibilidad en asuntos Contencioso Administrativos.

- Los requisitos de procedibilidad como mecanismos para solucionar los conflictos, apoyado por estos aspectos que constituyeron elementos de valor inigualables para desarrollar este aspecto: El Estado colombiano frente a los mecanismos de procedibilidad y los conflictos; Los requisitos de procedibilidad como requisitos de acceso a la administración de justicia; Los requisitos de procedibilidad como limitaciones al acceso a la administración de justicia; Validez constitucional de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en asuntos contencioso administrativos.

- En cuanto al tercer aspecto, La eficacia o no eficacia de la conciliación extrajudicial en Colombia, fueron desarrollados aspectos que dieran cuenta de: La Conciliación extrajudicial como herramienta de resolución de conflictos; Los particulares lesionados por los conflictos y el enfrentamiento con el Estado colombiano.

- Se abordó el trabajo de campo que estuvo representado por las consultas e indagación directa en las Procuradurías Delegadas de Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario, referido

a la conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa en el Distrito de Barranquilla, para el cual se utilizaron puntos de apoyo que dieran cuenta de: El ámbito de las Conciliaciones que se presentan en el Distrito de Barranquilla durante el período 2012-2014; El porcentaje de conciliaciones logradas frente a las fallidas; Un análisis sobre la situación que permite establecer la no eficacia de la conciliación extrajudicial en el Distrito de Barranquilla durante el período de referencia.

- El último Capítulo del trabajo hace referencia a las Conclusiones y Recomendaciones y más que todo representan para esta investigación los aportes que desde la óptica de los autores pueden darle al proceso en el sentido de proponer desde el punto de vista metodológico y práctico el uso de las herramientas apropiadas para este tipo de investigaciones.

## **1. PRESENTACION DEL TRABAJO**

### **1. 1. PLANTEAMIENTO Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

La conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa en el ámbito de lo contencioso administrativo tiene una característica que le imprime una finalidad dualista; por un lado se trata de un mecanismo alternativo de solución de conflictos que se dan entre particulares y el Estado o entre entidades públicas, y por el otro es un requisito indispensable de procedibilidad que debe ser superado para poder acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa cuando el medio de control utilizado así lo demande.

Ahora bien, al ser clasificada la conciliación como un mecanismo auto compositivo, en el cual las partes llegan a un acuerdo para la solución de sus conflictos, en la jurisdicción contenciosa administrativa, no se puede afirmar que sea del todo veraz esta clasificación, lo cual equivale a algo similar en lo que se venía anunciando en el prólogo que a una edición sobre la conciliación hizo la Editorial Legis, al igual que el entonces Ministro de Justicia y del Derecho en ese año, el Doctor Rómulo González Trujillo (2012), cuando expresó:

Tal como lo dispone el ordenamiento jurídico en el país, la conciliación, es una institución orientada a la solución de conflictos mediante la cual el arreglo de las diferencias es fruto del avenimiento y la concordia de las partes; se desarrolla con la intervención directa de los interesados y la ayuda de un tercero; el objetivo que

subyace, pues, en el mecanismo denominado de conciliación es el de convertir al conglomerado social en partícipe y gestor de su propio destino.

En la mecánica de la actuación se encuentran elementos *sui generis* que la conforman, tal es el caso de uno de los objetivos, que se destaca como el asunto a resolver. En este sentido, queda por fuera de la potestad de las partes, e inamovible frente a la ley. De igual manera en segunda instancia, otro objetivo, con el cual se hace referencia a los sujetos partes de la conciliación, en particular frente al Estado, quien toma la decisión es el Comité de Conciliación, quedando en una posición totalmente desproporcionada, el uno frente al otro.

Un tercer objetivo, de carácter metodológico, con el cual se hace referencia al trámite procesal, y que requiere la representación de un abogado, a diferencia de las demás jurisdicciones, en donde las partes podrán asistir por si solas a la conciliación, siendo una excepción hacerlo junto a un apoderado; además de la voluntad de las partes, el acuerdo conciliatorio no basta por sí solo para crear efectos jurídicos, puesto que está sometido al control de legalidad y requiere de la aprobación judicial.

Si se tiene en cuenta la naturaleza de esta figura como un medio adecuado o conducente para garantizar el acceso a la justicia aprovechando que ofrece como garantía un espacio en el que se facilita una solución mediante la autocomposición y que permite que asuntos que no llegan a la justicia estatal formal pueda ser ventilados y resueltos en menor tiempo y un costo menos oneroso.

Ello permite mostrar una duda en términos de la forma como se ha venido ejerciendo la conciliación extrajudicial en asuntos en lo contencioso administrativo en el Distrito de Barranquilla, al igual que el conocimiento que tengan las personas tanto privadas como públicas sobre su finalidad o, si por el contrario, el legislador impuso un obstáculo para el acceso a la administración de justicia o la creó y se está tornando ineficaz porque no está cumpliendo con su finalidad que es la resolución del conflicto.

Es de vital importancia la realización de la presente investigación para el desarrollo académico de los profesionales del derecho, teniendo en cuenta el acelerado cambio en la administración de justicia, tanto para los servidores públicos, los particulares y la ciudadanía en general. Con este estudio, se busca realizar un aporte y afianzar los conocimientos necesarios que permitan analizar la eficacia de la conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa en el Distrito de Barranquilla el período 2012 - 2014.

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Es eficaz la Conciliación Extrajudicial, en el medio de control de reparación directa, en materia de la jurisdicción contenciosa administrativa en el Distrito de Barranquilla durante el período 2012 - 2014?

## **1.3. JUSTIFICACIÓN**

La investigación facilitara una herramienta académica que permita hacer una transición desde el Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo, estudiando la eficacia de la conciliación extrajudicial como el medio de control de reparación directa desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, fijada el 2 de julio del año 2012; teniendo en cuenta que el término para llevarla a cabo es de tres meses a partir de la radicación de la solicitud; para el año 2012, no sería posible hacer una medición sobre la eficacia de la misma. Es por ello, que hemos seleccionado el periodo desde enero del año 2012 hasta diciembre del 2014.

Entonces, resulta pertinente comparar la conciliación extrajudicial en el medio de reparación directa, la cual tiene una característica muy particular, la dualidad. En la jurisdicción contenciosa administrativa, primeramente, opera como requisito de procedibilidad. Y dos, es un mecanismo alternativo de solución de conflictos. Abordar esta diferencia, permite que, en el ejercicio del derecho administrativo, conlleve a una efectiva profundización sobre el objeto del medio de reparación directa.

Siendo el medio de control de reparación directa la vía jurídica para obtener del Estado, la reparación patrimonial por los daños causados por sus agentes, cuando se produzca un hecho, una omisión, una operación administrativa, o la ocupación temporal o permanente de un inmueble o por cualquier otra causa, que cause lesión, primordialmente al conjunto de derechos y garantías constitucionales y a los demás convenios y tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, el afectado no solo busca el resarcimiento patrimonial, sino la reivindicación y restablecimiento de todos sus derechos en especial de la dignidad humana.

El afectado por el daño causado, se enfrenta a una gran dificultad para obtener la reparación de dicho daño. Las condiciones materiales o morales en que se encuentra el perjudicado por el Estado y la ley que le impone el requisito de procedibilidad para poder acceder a la justicia. Significa esto, que debe agotar obligatoriamente la conciliación extrajudicial, ante la Procuraduría General de la Nación, en este caso los procuradores judiciales con funciones ante los jueces o tribunales administrativos.

De igual forma, los términos perentorios para solicitar ante la Procuraduría, la realización de la conciliación extrajudicial y en el caso, que ésta no se lleve a cabo dentro del lapso de tres meses, causaría para el accionante, la imposibilidad de acceder a la justicia, al no cumplir el requisito procesal, dejando al lesionado en total indefensión ante el Estado. Además, sin un proceso judicial que le garantice y proteja sus derechos, frente a quien los ha vulnerado en este caso el Estado”. Se debe entonces, analizar las fuentes de información suministrada por la Procuraduría en el Distrito de Barranquilla, para establecer con claridad si realmente se puede afirmar la eficacia de la conciliación extrajudicial en el mecanismo de control de reparación directa.

Es acertada la profundización del antecedente jurisprudencial y la unificación de sentencias en esta jurisdicción y el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, objeto de estudio, como una oportunidad para presentar ante la administración pública y toda la academia, que esta transversalidad está llamada a subsanar los hechos, omisiones y demás, que son fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado. Las cifras canceladas por demandas ante el medio de reparación directa, cada día aumentan. Este factor que afecta el presupuesto de todas las

entidades que conforman la administración pública, tendría un alivio si los funcionarios que integran los Comité de Conciliación, asumieran con objetividad, la eficacia de la conciliación extrajudicial, y se llegara a esa instancia con un planteamiento minucioso y viable para rectificar los actos que produjeron los daños.

El citado comité contará con expertos en el ámbito jurídico, económico, social y técnico que permitirá a los representantes legales tomar decisiones en la conciliación extrajudicial en beneficio de las partes. Por una parte, el Estado, que estimaría las pretensiones del accionante, en la justa proporción de los límites legales, logrando así, que el afectado sea realmente restaurado. Se restablecería no solo el aspecto económico, sino la efectividad del sistema jurídico. Es allí, donde realmente se puede afirmar que la conciliación es un real y eficaz mecanismo de resolución de conflictos.

Por último una propuesta, que bien podría iniciar el camino académico o jurídico, para la estructuración de la conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa, como materia propia de ésta, respetando los preceptos constitucionales y normativos, pero con la naturaleza ajustada en la materia del derecho administrativo, con una especialidad y disciplina propia, que sin duda alguna, difiere radicalmente de las múltiples modalidades del derecho, en las cuales se aplica esta figura.

En la disertación hecha sobre el tema se ha recopilado la literatura, normas y la teoría existente sobre la conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa, entre los cuales se citan la Ley 640 de 2001, la Ley 1285 de 2009, la Ley 1367 de 2009, el Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, y entre los doctrinantes se contará con las lecturas a los textos de Diego Younes Moreno (2014) y Sergio González Rey.

Se ha considerado pertinente consultar la información estadística ante la Procuraduría General de la Nación en el Distrito de Barranquilla, y una vez obtenida, se procedió a la clasificación de la misma, aplicando un indicador de medición para así mostrar la eficacia de la conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa.

#### **1.4. OBJETIVOS**

*1.4.1. Objetivo General.* En términos generales con la investigación se logrará:

Analizar la eficacia de la Conciliación extrajudicial, en el medio de control reparación directa, en el Distrito de Barranquilla, en el período que de los años 2012 - 2014.

*1.4.2 Objetivos Específicos.* Con el estudio se pretende:

- Analizar el marco normativo de la conciliación extrajudicial como medio de control en la reparación directa, y como mecanismo de resolución de los conflictos y requisito de procedibilidad, en la jurisdicción contenciosa administrativa.
- Establecer si el requisito de procesabilidad fue diseñado como política del Estado para solucionar los conflictos o como un simple requisito para acceder a la administración de justicia

- Determinar la eficacia de la conciliación extrajudicial, como una efectiva herramienta de resolución de los conflictos suscitados entre los particulares y el Estado y/o lesionados por el Estado.

## **1.5. DELIMITACIÓN**

*1.5.1 Delimitación Espacial.* El estudio se circunscribe al ámbito de las Procuradurías Delegadas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el Distrito de Barranquilla.

*1.5.2. Delimitación Temática.* La fortaleza en esta investigación se muestra a través del análisis realizado tanto a la literatura existente sobre el tema, como a las estadísticas referentes a los casos de conciliación para así efectivamente afirmar que la conciliación extrajudicial en el medio de reparación directa en la jurisdicción del contencioso administrativo, es de una eficacia comprobada.

*1.5.3 Delimitación Temporal.* En la realización de esta disertación se tiene en cuenta la interpretación y comprensión de la información suministrada por las Procuradurías Delegadas del Distrito de Barranquilla, instancia encargada para adelantar el trámite conciliatorio extrajudicial en el medio de reparación directa, en la jurisdicción contenciosa administrativa. El periodo del estudio se encuentra circunscrito al período entre el mes de enero de 2012 al mes de diciembre de 2014.

## 1.6. EL DISEÑO METODOLÓGICO

*1.6.1 Tipo de Estudio.* Es un estudio descriptivo. El tipo de investigación escogido corresponde al paradigma Empírico Analítico, pues se trata de un estudio en el cual los datos recogidos y analizados son de tipo cuantitativo, con la pretensión de analizar la eficacia de la conciliación extrajudicial, en el medio de control de reparación directa en la jurisdicción contenciosa administrativa. Algo similar a lo que fue propuesto por Lakatos, retomado por Hernández Sampieri & otros (2010), bajo este concepto para cada teoría científica en cuanto se trataba de “especificar los hechos que la confirman y la probabilidad de la teoría a la luz de estos hechos”.

Se pretende entonces, dar las explicaciones sobre su eficacia a través de tres puntos principales. Inicialmente establecer el marco normativo y la procedencia de la conciliación extrajudicial, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo), posteriormente identificar las estrategias para incentivar el ejercicio eficaz de la conciliación y por último si este mecanismo conciliatorio muestra resultados que permitan concluir en su eficacia o su ineficiencia.

*1.6.2 Método.* El método indicado es de corte inductivo y para el desarrollo de la presente investigación es fundamentalmente cuantitativo, con niveles de análisis. Por la naturaleza del estudio, se tiene en cuenta las premisas que hacen referencia a la no existencia de verdades construidas de antemano, sino que todo está en proceso de interpretación por quienes realizan el estudio, bajo la validación de la información suministrada por los diferentes actores que participan en el proceso.

De acuerdo con Martin Packer, y expresado por María Cristina Tenorio (2012) quien se identifica con estos postulados, el Paradigma Empírico Analítico “asume que el conocimiento equivale a formulaciones generales de regularidades entre propiedades objetivas, que estas son internamente consistentes (argumentalmente), y corresponden a la manera en que las cosas verdaderamente son” (2012), e igualmente se “presume que el investigador debe tener una posición objetiva (neutral y distante), y que la investigación procede a través de hipótesis y pruebas”. (2012)

Es una especie de cercanía con lo que Ricoeur (1991) propone en términos de una «hermenéutica de la distancia», lo que hace que surja una interpretación del hecho por parte de los actores, no contaminada ni influenciada, entre el emisor y el receptor. De esta hermenéutica surge una teoría cuyo paradigma es el texto, es decir, todo discurso fijado por la escritura.

*1.6.3 Población y Muestra.* La población objeto de estudio, se encuentra delimitada en la estructura organizacional de la Procuraduría General de la Nación, en el caso de las Delegadas ante los Jueces y Magistrados de la jurisdicción contenciosa administrativa en el Distrito de Barranquilla. En total funcionan Diez Delegadas, de las cuales se tomaron ocho. Las unidades de análisis estarán referidas a los procesos que han sido objeto de conciliación extrajudicial de medio de control de reparación directa. Como muestra se tomarán las solicitudes de conciliación radicadas desde el mes de enero de 2012 a diciembre de 2014.

El análisis se realizará también a las entrevistas y las observaciones hechas con los funcionarios judiciales y a la sistematización de la percepción en cada una de las Delegaciones.

*1.6.4 Criterio de Muestreo.* Se ha establecido que todas las unidades de análisis que intervienen (los casos de conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa) en el estudio y que están dentro del periodo determinado en la delimitación temporal, forman parte de la investigación.

Como muestra se tomarán las solicitudes de conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa, de los procuradores delegados en lo contencioso administrativo, seccional Barranquilla Atlántico.

*1.6.5 Herramientas e instrumentos de recolección y análisis de información.* Como técnicas definidas para la recolección de información se recurrió a la recuperación bibliográfica, la entrevista, la observación y el análisis documental, cuyos resultados pueden ser presentados en forma de estadística, con niveles de análisis a la información cuantitativa.

Al final se tendrá un balance de carácter interpretativo, con características que lo hacen un evento con una particular forma de acercarse a cada una de las unidades del estudio, por su carácter holista, su condición naturalista, su carácter ético, la contextualización de sus datos, por fuera de juicios de valor y con un carácter reflexivo. El tipo de análisis que se hace a los datos es inductivo/deductivo, una especie de la particularidad incluida en la generalidad.

## 1. MARCOS DE REFERENCIA

### 2.1. ESTADO DEL ARTE

Los elementos que hacen referencia al tema de la conciliación y concretamente a la conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa en Colombia se puede percibir mediante un recorrido por las diferentes obras y trabajos de los principales autores reconocidos que se han ocupado y se ocupan de los aspectos que se refieren a la conciliación extrajudicial, con suficiente criterio. Esta producción se ha clasificado desde distintas teorías y enfoques, entre las cuales sobresalen:

*2.1.1. La Teoría de la Vía Amigable.* Autores como Sergio González Rey (2011); Carlos Betancur Jaramillo (2009); Héctor Romero Díaz (2006) y Juan Ángel Palacio Hincapié (2002), se identifican al proponer que los conflictos en materia de conciliación extrajudicial en derecho y más exactamente en lo contencioso administrativo solo puede adelantarse ante el agente administrativo. En aras de ello estos autores encuentran en vía la amigable como alternativa para dirimir tales conflictos, sin que por ningún motivo se viole el debido proceso y se vulneren los derechos de las partes.

En efecto Romero Díaz cuando a esta situación hace referencia, dice que:

En definitiva, reiteramos, conforme al artículo 23 de la Ley 640 de 2001 y a la Sentencia en comentario – Sentencia C- 893 de 2001- la conciliación extrajudicial en derecho, en materia contencioso administrativo solo puede adelantarse ante el

agente del Ministerio Público asignado a esta jurisdicción, delegado ante el Consejo de Estado, o Procurador judicial ante los tribunales. (p. 191)

2.1.2. *La Teoría Procesalista*. Los investigadores Quintero & Prieto (1995) se decidieron a plantear los argumentos con respecto a quien se puede considerar como el primero en hacer mención sobre la doctrina procesal que en forma científica tratara los asuntos relativos alusivos al proceso que debía iniciarse. Estos autores citados le atribuyeron a Oscar Von Billow que desde 1868, con la publicación de su libro *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*, fue quien dio el inicio de la apertura para que el derecho procesal científico hiciera su entrada.

De acuerdo con los mencionados autores, Von Billow, después de un análisis detallado de lo que significaron algunas excepciones en el proceso romano y de cómo fueron diligenciadas por el Pretor en la fase *in ius* (citación que realiza el demandante al demandado), con un sentido preclusivo, hace énfasis acerca de la confusión que allí se diera entre las nociones atinentes a las excepciones y las concernientes a los presupuestos procesales. (p.p. 1-31)

Los citados autores dicen que a “estos últimos los denomina condiciones para la constitución de la relación jurídica procesal, requisitos a los que *se* sujeta el nacimiento de aquellas, condiciones de existencia del proceso” (p. 1). Al analizar luego las excepciones del proceso romano, en una enumeración y descripción prolija de las mismas – siguen diciendo los mencionados autores- a lo cual plantea Billow, que el Derecho Romano no distinguió entre ambos conceptos, pero que la denominación que les conviene no es la de excepción que sugiere una actividad dispositiva de la parte, sino la de presupuestos procesales y evidencia que estos

deben ser, como en el proceso romano, materia de análisis y decisión en etapa previa del proceso, casi en un pre-proceso, o procedimiento que denomina preparatorio.

Además, agrega, que ellos deben ser considerados de oficio, aun sin alegación del demandado y que cuando las legislaciones posteriores y las de la época, los consagran como excepciones, para entonces denominarlas dilatorias en el proceso romano canónico, o fines de *non recevoir* en el proceso francés; estas consisten nada más que un grito de exhortación al juez para que no olvide observar el deber que ya le es conocido y cuyo cumplimiento le está impuesto.

*2.1.3. La Teoría Jurisdiccional.* De acuerdo con esta teoría, los conciliadores también son administradores de justicia y, por lo tanto, ejercen funciones jurisdiccionales, por la sencilla razón de que así lo dispone la Constitución, en los siguientes términos: "Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de las funciones de administrar justicia en las condiciones de conciliadores o de árbitros..." (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 2001). Lo cual, sin lugar a dudas, constituye una ampliación del concepto de jurisdicción.

Ello es así por cuanto en la Sentencia C-242 de 1997 la Corte Constitucional se expresó en los siguientes términos:

El constituyente del 91 decidió ampliar el ámbito orgánico y funcional de la administración de justicia del Estado hacia otros ordene, autorizando a los particulares a solucionar controversias a través de personas revestidas

transitoriamente de las funciones de administrar justicia, actuando en la condición de conciliadores o en la de árbitros... (Colombia. Corte Constitucional, 1997)

La pretensión asumida por el constituyente fue desbordar el concepto rígido de jurisdicción, ampliando el ámbito orgánico y funcional de la administración de justicia, incluyendo a la conciliación dentro de dicha concepción y esta investidura de juez particular y transitorio que se le asigna al conciliador debe ser desarrollada por la ley y será esta la que determine en qué casos y con que alcance o facultades el conciliador particular cumple funciones jurisdiccionales.

En lo atinente a lo que la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia) consagra en el Artículo 13, confirma la función jurisdiccional de los conciliadores que ya había sido referenciada, en los siguientes términos:

Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional, de acuerdo con lo establecido en la constitución política: Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en asuntos susceptibles de transacción, de conformidad con los procedimientos señalados en la ley.... (Colombia. Congreso de la República, 1996)

En esta forma se reafirma la función jurisdiccional que cumplen los conciliadores, más aún, cuando la Corte Constitucional al efectuar la revisión previa de exequibilidad del transcrito Artículo 13, concluyó en cuanto al ejercicio de la administración de justicia por los particulares,

señalando que en el Artículo 116 constitucional prevé la posibilidad de encargarlos para cumplir esa labor en la condición de conciliadores habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, tal como lo dispone el artículo bajo revisión. Además, se agrega, que, en tales situaciones, los particulares, en aquellos casos no previstos por el legislador, pueden fijar sus propias reglas para el ejercicio de su labor de impartir justicia, siempre y cuando se ajusten a las medidas establecidas en la Constitución y en la ley.

La doctrina en el ámbito nacional de forma reiterada ha negado que la conciliación implique una función jurisdiccional, puesto que no es el conciliador quien define la controversia, sino que lo hacen las partes mismas, a través de un acuerdo directo. Pero si bien es cierto que la potestad jurisdiccional, en su máxima expresión implica fallos o providencia dictadas por un juez con carácter definitorio y obligatorio para las partes, también al conciliador le compete un control de legalidad en razón del cual su función es evitar nulidades e ineficacias del acuerdo, es una especie de homologación implícita del acuerdo, razón por la cual su firma en el acta de conciliación es la que refrenda el acto, otorgándole la calidad de cosa juzgada y con mérito ejecutivo constituyéndose en un equivalente de fallo o sentencia.

La presencia y el aval del conciliador, dando fe del acuerdo logrado, surte los mismos efectos de una sentencia proferida por un juez de la república y por tanto no resulta equivocado hablar de funciones jurisdiccionales, pues esta aparece de manera implícita cuando el conciliador procede a la aprobación y suscripción del que acata tal decisión, dando lugar a una forma especial de jurisdicción.

*2.1.4. La Teoría Negocial.* La conciliación considerada como proceso o mecanismo de solución de la controversia, desborda los linderos del negocio jurídico; pero esta como acuerdo contenido en el acta del final si constituye un verdadero negocio jurídico, pues contiene manifestaciones de voluntad encaminadas a producir un definitivo efecto jurídico. El acuerdo, que puede ser de naturaleza contractual, queda subsumido en otro negocio jurídico al cual se le denomina conciliación; el convenio o acuerdo final puede constituir, por sí mismo un negocio jurídico contentivo, a su vez de un contrato nominado o innominado, cuando quiera que se consagren prestaciones a cargo de una o ambas partes.

Lo anterior no implica que es una regla de oro, por cuanto se presentan innumerables situaciones en las cuales el acuerdo conciliatorio no recoge una formula contractual, como el simple convenio de desistir de la reclamación o de allanarse a las pretensiones de las mismas. Pero si la obligación de dar, hacer o no hacer alguna cosa surge recíprocamente a favor de ambas partes, por lo cual se estaría frente a un negocio bilateral que, por simple que sea pone fin a la reclamación.

Es innegable que cuando en el acuerdo conciliatorio se conviene en que una de las partes se abstendría de cobrar la suma reclamada y que la otra parte no queda obligada a reclamar suma alguna de dinero, es evidente que no se formaliza una relación contractual, en cambio sí puede configurarse un negocio jurídico denominado renuncia o compensación de derechos, el cual tiene la virtud de extinguir obligaciones persistentes.

Se puede afirmar que la conciliación recoge un acuerdo contractual, pero no se puede decir que corresponde a un contrato, puesto que el acuerdo conciliatorio forma parte de un todo denominado proceso conciliatorio. Si el acuerdo conciliatorio contiene los elementos esenciales de un contrato típico, denominado y regulado por la ley, puede afirmarse que la conciliación contiene en su seno un negocio contractual nominado; en cambio no puede sostenerse que la conciliación equivale a un contrato.

Se entiende que la conciliación, como simple proceso que culmina con un verdadero negocio jurídico, ha sido definida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en los siguientes términos:

Esta Sala se inclina por la tesis que ve en ella un desarrollo de la autonomía de la voluntad y desecha según la cual la conciliación es un acto procesal. Esta doctrina constitucional que al tenor de lo dispuesto en el artículo 4° de la ley 153 de 1887, es una norma para interpretar las leyes permite zanjar la discusión acerca de la naturaleza de la conciliación y tomar partido por la tesis de que se trata de esencialmente de un acuerdo de voluntades sometido a una solemnidad ad *substantiam actus*, y por ser un acto o declaración de voluntad queda la conciliación sujeta para su validez y eficacia a que se cumplan los requisitos que de manera general exige el artículo 1502 del Código Civil. (*Homo Universalis*, 2013)

*2.1.5. La Teoría Mixta.* En virtud de esta teoría la conciliación corresponde a un procedimiento que termina con un convenio o negocio jurídico (si se logra conciliar), o con una constancia de

no acuerdo o no conciliación. Aunque no se llegue a un acuerdo; si hubo conciliación y se puede dar por surtida esta etapa en el proceso judicial subsiguiente.

La conciliación es de naturaleza mixta si ello implica el que no puede concebirse la parte estrictamente procesal aislando el acuerdo final, como tampoco puede separarse el acuerdo final del trámite procedente y de su aprobación final por parte del conciliador o de la autoridad jurisdiccional si fuere el caso. En tal sentido la conciliación constituye un trámite procesal judicial o extrajudicial que tiene como propósito buscar un común acuerdo entre las partes, y este acuerdo debe ser avalado por el conciliador, lo cual le confiere una connotación mixta.

*2.1.6. La interpretación desde la Teoría del Precedente Judicial.* La teoría del precedente judicial en los actuales momentos ha resultado ser una herramienta de gran valor y así lo viene aceptando el sistema jurídico colombiano. Con ella se permite desarrollar el Derecho Constitucional, así mismo el Derecho Penal y Procesal Penal, y otros Derechos más, precedidos de una correcta aceptación de la jurisprudencia comparada.

Los exponentes de esta teoría tienen dentro de sus objetivos específicos, el establecimiento de líneas jurisprudenciales y localizar sus reglas estructurales; lograr ubicar la decisión judicial, dentro de la pertinencia de una línea jurisprudencial. Lo más importante para los defensores de la Teoría del Precedente Judicial es establecer cuando se está frente a una *ratio decidendi* o *biterdicta* o *decisum*, permitiendo y desarrollando habilidades, destrezas, conocimientos y valores para la interpretación y aplicación directa de la constitución política, y con más razón dentro del sistema penal acusatorio, de índole oral-adversarial.

A partir del año 1910 la idea del control de constitucionalidad fue adoptado en Colombia, pero a raíz de la aparición de la Constitución Política de 1991, se asignó al intérprete los mecanismos o herramientas para realizar su actividad, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, que compromete la garantía real de los derechos fundamentales como uno de los fines esenciales del Estado colombiano. En el país, una corriente jurídica surgida a partir del año 1995, veía en la jurisprudencia una fuente principal del Derecho, y fue así como en la Sentencia C-083 de marzo 1° de 1995 (Colombia. Corte Constitucional, 1995), con la ponencia del doctor Carlos Gaviria Díaz - aunque considera la jurisprudencia como un criterio auxiliar-, reafirma dicho fallo, lo cual debe entenderse como doctrina constitucional, contenido en el Artículo Octavo de la Ley 153 de 1887 (Colombia. Congreso de la República, 1987).

Con posterioridad apareció la Sentencia T-123 del 21 de marzo de 1995, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, expresando la necesidad de que casos iguales han de recibir tratos iguales por parte de los jueces, “asegurando a la vez, la unidad argumentativa y doctrinal” (Colombia. Corte Constitucional, 1995). El fallo se hace con referencia al "precedente", considerando como tales aquellas decisiones judiciales tomadas por las Altas Cortes que, tomadas en un determinado sentido, deben seguir aplicándose en ese mismo sentido, con lo cual constituyen una línea jurisprudencial, en la cual solo se admite la decisión que, apartada de ella, se justifica de manera suficiente y adecuada.

Con la Sentencia SU-047 de 1999 (Colombia. Corte Suprema de Justicia, 1999), se hará mención exclusivamente a lo que debe entenderse por figura del precedente judicial, con las

naturales recomendaciones para el Juez Constitucional, de que sus decisiones deben orientarse hacia una seguridad jurídica; a la protección de la libertad ciudadana, el principio de igualdad y a un mecanismo de control de la propia actividad judicial.

Es considerada de suma importancia la Teoría del Precedente Judicial en Colombia por cuanto es: la motivación razonada de las providencias judiciales; una aplicación al caso concreto jurisprudencial unificada; el desarrollo del derecho a través de los cambios jurisprudenciales; el conocimiento por parte de la sociedad o comunidad de las decisiones judiciales y el respeto a los principios de seguridad e igualdad jurídica. El precedente judicial es de gran ayuda en la interpretación de la norma jurídica y se coloca como ejemplo, cuando ante la disputa de si la entrevista a un imputado por parte de policía judicial en el sistema penal acusatorio constituye medio de conocimiento o de prueba y, por ende, que se pueda valorar como elemento material probatorio.

La Sentencia C- 836 de 2001, considerada un “hito” para el Derecho colombiano en tanto introduce el precedente judicial en el sistema de fuentes de derecho, sin restringirlo ya a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Acudiendo a la imagen de la pirámide normativa inmortalizada por Hans Kelsen (1960; 1979), se vería que en uno de los escalones de la pirámide formada por nuestro ordenamiento están las motivaciones de los jueces a sus sentencias, o al menos cierta clase de estas motivaciones.

La norma jurídica sobre el deber de aplicar el precedente y la norma jurídica dispuesta en un precedente en particular son dos normas totalmente distintas que no deben jamás confundirse,

aunque presenten características comunes. Así, materialmente, es decir, desde el punto de vista de su contenido, objeto o conducta regulada, sólo existen diferencias: la primera prescribe el deber de aplicar los precedentes; la segunda puede versar sobre cualquier otra conducta.

Y en cuanto a su aspecto formal, en primer lugar, ambas son precedentes: la norma jurídica que prescribe el deber de aplicar el precedente también es un precedente, pues hace parte de la *ratio decidendi* de algunas sentencias de la Corte Constitucional; y en segundo lugar, mientras la primera norma tiene la misma jerarquía de una norma constitucional, o en otras palabras, tiene rango constitucional, los demás precedentes podrán tener rango constitucional, legal o administrativo, según sea el caso.

*2.1.7. La teoría de responsabilidad del Estado.* De la cual es abanderado Diego Younes Moreno (1997) quien plantea desde el punto de vista gnoseológico los criterios con los cuales establece los conceptos básicos que aluden a la responsabilidad del Estado, los cuales se constituyen en principios jurídicos atinentes al derecho moderno y que implican el pago de indemnizaciones y de responsabilidad cuando el Estado “ocasiones daño a una persona o a sus bienes” (1997, p. 199). Esta teoría manifiesta lo novedosa que ella es en cuanto a la admisión de responsabilidad del Estado por lo que en el pasado (antes de la Constitución de 1991) el poder público se ejercía sin ninguna limitante, pues en el no cabía el término de responsabilidad e imperaba la concepción de soberanía absoluta sin ningún control, a la cual no se oponía limitación en cualquier sentido. En tal sentido no se concebía que el Estado “pudiera ser responsable por los daños o perjuicios que la actividad pública ocasionara a los administrados, dado que él era el supremo señor”. (p. 200)

Al considerarse al Estado en términos de omnipresencia se le excluía de cualquier acto de responsabilidad, pues sus acciones u omisiones estaban encaminadas por derecho natural al bien colectivo y se subrayaba que esto cobijaba a sus gobernantes, pues ambos eran la misma cosa, al ser estos los representantes de aquel.

## **2.2. MARCO TEÓRICO**

Una revisión teórica relacionada con la conciliación y fundamentalmente con el contenido que hace referencia a la conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa implica hacer lectura a los principales autores que se han ocupado de trascendental tema, al mismo tiempo que a sus planteamientos al respecto. Las diferentes posiciones teóricas se pueden organizar en la siguiente forma:

En Colombia se han consolidado un grupo de destacados autores desde el punto de vista jurídico en torno a La Teoría de la Vía Amigable, tales como Sergio González Rey (2011); Carlos Betancur Jaramillo (2009); Héctor Romero Díaz (2006) y Juan Ángel Palacio Hincapié (2002), quienes destacan la importancia de los aspectos normativos y las disposiciones que ha señalado el Estado como puntos de partida para llegar a un entendimiento y conciliación entre los particulares y este sin que ello represente un desequilibrio de las cargas para uno y otro.

Por otra parte se encuentran los autores que defienden los postulados de La teoría de responsabilidad del Estado, bajo la orientación de Diego Younes Moreno (1997) quien desde ese

período plateó los criterios gnoseológicos con los cuales establece los conceptos básicos que aluden a la responsabilidad del Estado. Según estos planteamientos tales elementos se constituyen en principios jurídicos atinentes al derecho moderno y por lo tanto implican el pago de indemnizaciones y de responsabilidad cuando el Estado sea quien ocasione perjuicio al particular por su acción u omisión. Otros autores que se pueden citar como fieles seguidores a esta teoría son Yolanda Margaux Guerra y Jairo Castro Ardila (2007), quienes plantean que al final de cuentas al Estado colombiano le ha correspondido pagar indemnizaciones a los administrados por la acción u omisión en cuanto al servicio.

Finalmente, con La Teoría Procesalista, los investigadores Augusto Hernández Becerra (2013); Beltrán de Jesús Restrepo Arredondo (2011) y Jairo Saade Urueta (2008), aúnan esfuerzos con otros estudiosos del tema como Beatriz Quintero y Eugenio Prieto (1995) al establecer por separado su inclinación por la admisión de los procedimientos administrativos en función de los derechos de toda persona, encontrando que las autoridades no tienen prerrogativas sino deberes ante quienes concurren a su presencia, pues no en vano la Constitución les da la denominación genérica de servidores públicos. En forma similar están de acuerdo en que el Código diseña un nuevo tipo de institucionalidad en virtud de la cual los funcionarios públicos, antes que el juez, están llamados a proveer, la tutela efectiva de los derechos constitucionales.

### **2.3. MARCO CONCEPTUAL**

Los principales conceptos que en este estudio son de obligada referencia aluden a:

**2.3.1. Audiencias.** El término proviene del latín, “*audir*”, que significa escuchar. Es el Acto procesal oral mediante el cual se prueban y se les da credibilidad a los documentos que contienen una demanda, a través de declaraciones audibles que se constituyen en prueba para la resolución.

**3.3.2. Conciliación.** De una forma sencilla y corriente conciliación se concibe como el mecanismo que se utiliza para la solución de conflictos. A través de este, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, que se designa como conciliador. Desde un punto de vista jurídico la conciliación se concibe como una oportunidad para dirimir los conflictos que afectan a los particulares entre sí y de estos con el estado:

Presenta como una oportunidad que la ley otorga a las partes para que restablezcan sus ánimos a través de una figura que puede ser de carácter judicial o extrajudicial y a la que voluntariamente se someten a raíz de un conflicto con el fin de darle existencia a un acto siempre que los derechos sean susceptibles de transacción, desistimiento o conciliación”. (Minjusticia. Programa Nacional de Conciliación, <http://conciliacion.gov.co/portal/conciliacion/conciliacion-definicion>)

**2.3.3. Conciliación extrajudicial.** Por esta figura se entiende que es un medio alternativo mediante el cual las partes en conflicto llegan a un entendimiento racional. La conciliación extrajudicial se realiza antes o por fuera de un proceso judicial, como medio alternativo; mediante ella, las partes resuelven de manera pacífica su problema o conflicto, sin tener que acudir a un juicio. La conciliación extrajudicial será en derecho cuando se realice a través de

Centros de Conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad. Además, es un medio de solución de conflictos, por el cual un tercero neutral e imparcial denominado Conciliador Extrajudicial asiste a las partes a encontrar su propia solución a sus conflictos.

Además, permite el diálogo en forma altruista y de mutuo respeto, al igual que en ella se logra analizar en forma serena y con mejor criterio las discrepancias para encontrar soluciones satisfactorias, equilibradas y definitivas entre los actores en conflicto. Lo importante es que no hay perdedores. (<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-902-08.htm>)

**2.3.4. Control.** En el caso de esta investigación el concepto es utilizado como el “mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos”. (<http://www.definicion.org/control>)

**2.3.5. Eficiencia.** El concepto tiene su origen en el término latino *efficientia* que se refiere a “la habilidad de contar con algo o alguien para obtener un resultado”.

(<http://definicion.de/eficiencia/>). Sin embargo, se puede ajustar o adecuar al concepto de fortaleza o al de acción. En este estudio se asimila como la disponibilidad a utilizar los medios

disponibles de manera racional para llegar a una meta. Se trata de la capacidad de alcanzar un objetivo fijado con anterioridad en el menor tiempo posible y con el mínimo uso posible de los recursos, lo cual supone una racionalización y buena utilización de los recursos a los cuales se tiene disposición.

2.3.6. *Eficacia*. El término proviene del latín *efficacia*, y se otorga el significado a la capacidad de alcanzar “el efecto que espera o se desea tras la realización de una acción”. Es de advertir que este término no se puede confundir con el concepto, visto antes y que se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado, o sea, cumplir un objetivo con el mínimo de recursos disponibles y tiempo).

2.3.7. *Jurisdicción Contencioso Administrativo*. Se entiende como tal a aquella que se encuentra destinada al conocimiento y aplicación del Derecho en el orden administrativo o del Derecho administrativo; se aplica como referente al conjunto normativo que se encuentra destinado a la regulación de la actividad de la Administración pública en su versión contenciosa o de control de la legalidad y de sometimiento de ésta a los fines que la justifiquen.

Se dice además que la Jurisdicción Contencioso Administrativo es para atender los recursos de los administrados contra resoluciones de la administración que se consideran injustas. Según los países, puede ser una parte de la administración de justicia (como en España), o puede corresponder a un alto órgano de la administración (generalmente un Consejo de Estado, como en Francia). En la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el Estado es representado por

la autoridad administrativa y en sus relaciones con los particulares realiza dos clases de actos, los cuales son: Actos de Gestión y Actos de Autoridad.

*2.3.8. Reparación directa.* Se concibe como la Posibilidad que tiene una persona o una entidad que ha sufrido un daño de poder obtener el resarcimiento mismo por medio de la jurisdicción contenciosa administrativa. Lo que se busca con esta acción es la indemnización del daño causado al administrado o a sus bienes con ocasión del cumplimiento de la actuación de la administración.

En el Artículo 90 de Constitución Política se encuentra consagrada la Reparación directa que busca que sean reparados todos los daños causados por una entidad estatal, quien deberá responder por el daño antijurídico que cause. Se podrá demandar a través de este medio de control cuando por las siguientes causas el Estado cause perjuicio a alguna persona.

*2.3.9. Resolución de conflictos.* Se entiende que los conflictos son parte de la vida de cada persona y una gran fuente de aprendizaje. Cuando se tienen conflictos significa que se está vivo, y lo saludable es el aprendizaje que se tiene al tratar de resolverlos o aprender a vivir con ellos, es decir sobrevivir con su presencia, ya que algunos de estos son inevitables. Lo que sí es evitable, son las consecuencias negativas de los mismos, ya que todas las personas poseen recursos internos e innatos que les permiten la capacidad para abordarlos.

Desde un punto de vista jurídico, la Resolución de conflictos es un proceso encaminado a resolver problemas en la cual dos o más personas examinan voluntariamente sus discrepancias e intentan alcanzar una decisión conjunta sobre los que les afecta a ambos. En la Resolución de conflictos no hay perdedores, sino ganadores.

*2.3.10. Requisito de procedibilidad.* Se entiende por jurídicamente como Requisito de procedibilidad la imposición y obligatoriedad que la ley le establece a las partes con antelación recurrir a la conciliación prejudicial para tener derecho posteriormente a iniciar un proceso judicial.

## **2.4. MARCO LEGAL**

*2.4.1 Aspectos constitucionales y legales.* Cuando se hace referencia a los aspectos constitucionales desde el punto de vista legal, en cuanto a la eficacia de la Conciliación Extrajudicial en el medio de control de Reparación Directa, hacer un examen y recorrido por los siguientes documentos:

Desde un enfoque general se hace alusión a la que se contempla en la Constitución Política de Colombia de 1991 (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991) en lo que respecta a la administración de justicia como la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y

libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

La Ley 23 de 1991 en lo referente a la conciliación en materia de contencioso administrativa por medio del cual “se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones”.

(<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/LeyTransparencia/Transparencia/NormativaSUIT/1/Ley23del991.pdf>).

Con la aprobación de la Ley 270 de 1996, el Congreso de la República de Colombia el Estado colombiano permite y consagra el acceso a la justicia estableciendo que a todos los asociados el ingreso a la administración de justicia. Con esta Norma “será de su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública. En cada municipio habrá como mínimo un defensor público” (Congreso de la República, 1996), con lo cual se deja cubierto el amparo dispuesto.

Lo dispuesto en la Ley 446 de 1998 (Congreso de la República, 1998) en el que se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia en materia contenciosa administrativa.

Con la Ley 640 de 2001 el Congreso de la República (2001) modificó las normas relativas a la conciliación y dictó otras disposiciones que atañen a los aspectos generales aplicables a la conciliación, en el ámbito de la eficacia de esta como Conciliación Extrajudicial en el medio de control de Reparación Directa.

Uno de los principales aspectos de los cuales trata la Ley 1285 de 2009 hace referencia en el Artículo 4° (Celeridad y Oralidad) a la forma en que se debe administrar y aplicar la justicia.

En él se establece que:

La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria (Congreso de la República, 2009)

Por su parte en la Ley 1395 de 2010 se adoptan medidas en materia de descongestión judicial y que incidirían en el Código de Procedimiento Civil, por el derogamiento de algunos artículos y la inclusión o adición de otros. (Congreso de la República, 2010). La gran mayoría de los artículos derogados fueron por motivados por la Ley 1564 de 2012.

La Ley 1564 de 2012 (Congreso de la República, 2012) cumple con la disposición de la expedición del Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones en términos de

justicia, sobre todo cuando se menciona lo relacionado con el Acceso a la Justicia (Artículo 2°), el cual queda del siguiente tenor:

Artículo 2°. Toda persona o grupo de personas tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses, con sujeción a un debido proceso de duración razonable. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento injustificado será sancionado.

Artículo 3°. Proceso oral y por audiencias. Las actuaciones se cumplirán en forma oral, pública y en audiencias, salvo las que expresamente se autorice realizar por escrito o estén amparadas por reserva.

Artículo 4°. Igualdad de las partes. El juez debe hacer uso de los poderes que este código le otorga para lograr la igualdad real de las partes (2012, 2-3).

El Decreto 1 de enero 2 de 1984 (Presidencia de la República, 1984), es quien permite el establecimiento de la reforma administrativa en Colombia. Con algunas modificaciones y derogaciones posteriormente incluidas por la Resolución 830 de 2012 y por el Decreto 3958 de 2011, complementan el espectro de la legislación sobre el Código Contencioso Administrativo que en lo particular y fundamental se resume en los siguientes términos:

En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de

procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo e oficio o petición del interesado. (p. 3)

Se complementan desde lo jurídico los presupuestos con el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos que no es otra cosa distinta al Decreto 1818 de 1998 (septiembre 7), mediante el cual el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 166 de la Ley 446 de 1998 y respaldado por la Constitución Política de Colombia (1991), establece que "los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley". (p.3)

En forma similar, con el propósito de reglamentar los aspectos del orden administrativo, el Ministerio de Justicia y del Derecho promulgó el Decreto 2511 de 1998 (diciembre 10) mediante el cual se reglamenta la conciliación extrajudicial contencioso administrativa y en materia laboral previstas en la Parte III, Título I, capítulos 1, 2 y 3, Secciones 1, 2 y 3 de la Ley 446 de 1998, y en los artículos 19, 21 y 22 del Código Procesal del Trabajo.

A su turno y con el Decreto 1214 de 2000 (Junio 29) el Presidente de la República de Colombia, "en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, en especial de lo establecido en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política" (p. 1), considerando la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos propugna por la descongestión de despachos judiciales y por la protección y defensa de los intereses públicos con lo cual se

contribuye a amainar la conflictividad entre el Estado y los particulares y que existen otros mecanismos que persiguen los mismos fines.

*2.4.2. Aspectos jurisprudenciales.* Con la Sentencia C-598/11 en la cual se demanda la inconstitucionalidad contra los párrafos 2 y 3 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 (Colombia. Corte Constitucional, 2011) “Por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial”, el pronunciamiento de la Alta Corte fue declarar exequibles los artículos objeto de demanda con las siguientes consideraciones:

PRIMERO. - Declarar EXEQUIBLE el párrafo 2 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, salvo la siguiente expresión que se declara INEXEQUIBLE De fracasar la conciliación, en el proceso que se promueva no serán admitidas las pruebas que las partes hayan omitido aportar en el trámite de la conciliación, estando en su poder”, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO. - Declarar EXEQUIBLE el párrafo 3 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010.

Algunos Artículos (12, 23, 28, 30, 35 y 39 – parciales- de la Ley 640 de 2001) fueron modificados por la Sentencia C-893/01 cuya referencia hace alusión a una Acción pública de inconstitucionalidad contra dichos artículos en los cuales “se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”, La Corte Constitucional se pronunció declarando con su decisión:

PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 12, 30 y 39 de la Ley 640 de 2001.

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLES las siguientes expresiones:

- "...y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia", contenida en el artículo 23 de la Ley 640 de 2001.

- "...ante conciliadores de los centros de conciliación..." y "...ante los notarios...", contenidas en el artículo 28 de la Ley 640 de 2001.

- "...requisito de procedibilidad" ... "laboral...", contenidas en el artículo 35 de la Ley 640 de 2001, en los términos de esta sentencia. (p. 32).

Mediante la Sentencia C- 598 de 2001 La Corte Constitucional de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, tomó la Resolución de:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE el párrafo 2 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, salvo la siguiente expresión que se declara INEXEQUIBLE "De fracasar la conciliación, en el proceso que se promueva no serán admitidas las pruebas que las partes hayan omitido aportar en el trámite de la conciliación, estando en su poder", por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE el párrafo 3 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN COLOMBIA. MARCO NORMATIVO

En términos generales cuando se hace referencia a la Conciliación se debe entender que esta es uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos más importantes y que están desarrollados en Colombia. Se establece que los operadores de este mecanismo, tales como, conciliadores, centros de conciliación e instituciones públicas y privadas que hacen parte del Sistema Nacional de Conciliación en el país, la aplican todos los días; sin embargo, se ha de decir que en la práctica, cada uno de estos adelanta y establece el procedimiento conciliatorio en formas diferentes, a pesar de la existencia de normas legales, las cuales rigen la conciliación en forma unificada para todos los lugares del territorio nacional.

Al hacer referencia al procedimiento conciliatorio se debe especificar la sucesión de pasos que el operador jurídico debe realizar, y que, en muchos casos con la ayuda de un centro de conciliación, se deben realizar en aras de llevar a feliz término una conciliación extrajudicial en derecho. Tal procedimiento conciliatorio al cual se hace referencia, se inicia con la solicitud de conciliación que la persona interesada presenta al operador seleccionado y quien ofrece los servicios de conciliación; el proceso culmina con el seguimiento que se debe hacer a los casos atendidos. En todo caso, la audiencia de conciliación apenas representa una parte del procedimiento conciliatorio.

Ahora con el establecimiento del procedimiento conciliatorio, y la definición de la conciliación en términos generales, en Colombia, la conciliación extrajudicial en derecho está reglamentada y regulada por una serie de normas que son de estricta obligación y cumplimiento. Es importante destacar entre esas normas las más importantes, entre las cuales están la Ley 640 de 2001, la Ley 446 de 1998 y la Ley 23 de 1991. Resulta interesante y al mismo tiempo importante ubicar en el medio de un análisis descriptivo la particularidad de que, aunque existan estas normas que rigen la materia, llama la atención el que muchos de los conciliadores aplican la figura con procedimientos diferentes y muchas veces contradictorios entre sí, lo cual contribuye a la afcción de las partes que se encuentran comprometidas en el evento conciliatorio.

*3.1.1. La Conciliación como medio de control en la reparación directa.* Al momento de expresar la intención de hacer una reparación directa, se intenta que sean reparados todos los daños generados por una determinada entidad estatal. Esta acción de reparación directa encuentra en el Artículo 90 de la Constitución Política colombiana (1991), su base jurídica por medio de la cual se establece que el Estado deberá responder por el daño antijurídico que cause. En este mismo orden, se puede impetrar demanda a través del medio de control cuando mediante las siguientes acciones, el Estado colombiano, cause perjuicio o lesión en lo económico y social a alguna persona. Estas causas son las que se determinan a continuación:

- Por Acción, cuando el Estado colombiano de manera activa causa el perjuicio.
- Por Omisión, cuando por inactividad de las obligaciones propias de la entidad se causa el daño.
- Por Operación administrativa, cuando la administración se encuentre en ejecución de una orden emitida a través de un acto administrativo y cause perjuicios.

- Por Ocupación temporal o permanente de un inmueble.
- Por Un hecho, o por cualquier otra causa imputable generada por una entidad pública.

González Rey (2001) se refiere a las Normas generales aplicables a la conciliación contencioso administrativa, citando el Artículo 59 de la Ley 23 de 1991 el cual establece (en su forma actual) que:

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

Parágrafo 1°. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

Parágrafo 2°. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario. (23)

Como se podrá apreciar la Conciliación como medio de control en la reparación directa resulta una invaluable herramienta por cuanto no sólo ayuda en la descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, sino que impacta como novedad legislativa directamente sobre el derecho de que las personas se vinculen a la administración de justicia, cuya vigencia ha sido ratificada por

este cuerpo legislativo contenido fundamentalmente en las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001, 1285 de 2009, 1367 de 2009, 1394 de 2010, 1437 de 2011, 1716 de 2009, Decretos, Sentencias, Circulares y Directivas presidenciales que vienen a constituir los aspectos normativos y jurídicos en esta materia.

No sólo las personas afectadas por la acción u omisión del Estado colombiano tienen derecho de recurrir a la conciliación; las entidades públicas también podrán ejercer esta acción cuando un particular o cuando otra entidad pública les cause un daño, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Colombia. Congreso de Colombia, p. 48), quien regula el medio de control de reparación directa.

Esta acción conciliatoria – lo establece el Código en mención- se interpone cuando es el único requisito, de conformidad como así lo plantea en el numeral 1° del Artículo 161 del mencionado Código el cual establece lo siguiente: “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”. (p. 60)

Fundamentalmente el medio de control se caracteriza además porque tiene una caducidad de dos años, que se empiezan a contar a partir del siguiente día de las circunstancias que se ha

convertido en generalizadoras del perjuicio, o cuando el afectado tiene o debió tener conocimiento pleno de tales circunstancias. En tal sentido el afectado tendrá la carga de la prueba respecto a acreditar la imposibilidad de haber tenido conocimiento del momento de la ocurrencia del hecho.

En Colombia la jurisprudencia respecto a este medio de control ha creado figuras como la falla del servicio, como un indicativo de la omisión del Estado en algo que debió cumplir. En este sentido ha creado un conjunto de daños tales como, el daño especial, el daño moral, el daño a la salud que se constituyen en unas especies de aspectos que son indicativos para determinar el impacto del daño en la vida de quien haya sido afectado o perjudicado.

*3.1.2. La conciliación como mecanismo de resolución de conflictos.* Desde un punto de vista histórico Existen trabajos que informan sobre la existencia de las primeras tendencias de informalización de la administración de justicia. Los estudios que dan cuenta de ello, suelen establecer en tres etapas o períodos (1978-1982; 1982-1986 y 1986-1992) los diferentes estadios históricos por los cuales han pasado las tendencias. (Restrepo Arredondo, B. de J., 2011).

En cada de uno de estos periodos se presenta un panorama del entorno en cuanto a lo sociopolítico, al igual que la situación actual de las políticas oficiales de orden público, en las cuales aparecen en forma de descripción “cada una de las diferentes reformas judiciales realizadas en cada uno de esos momentos enunciados y sus efectos reales. De este marco

histórico se puede inferir que ha existido un propósito del Estado de acercar la justicia” (p. 3) a la sociedad en términos generales, y que esta misma pueda propiciar los espacios pacíficos encaminados a la resolución de los conflictos que los afectan.

El Marco Normativo la Conciliación tiene sus fundamentos en los siguientes documentos legales:

- Constitución Política, Artículo 116;
- Ley 446 de 1998, Artículo 64;
- Ley 640 de 2001, Artículos 35 y 37;
- Ley Estatutaria 1285 de 2009, Artículos 3°, 13 y 26;
- Ley 1367 del 21 de diciembre de 2009.

En lo que respecta al Orden jurisprudencial se afianza en los parámetros establecidos por:

- La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1195 de 2001;
- La Corte Constitucional, en la Sentencia C-713 de 2008.

Después del año 1991, la dinámica fue tomando una nueva orientación y pasó la experiencia de la observancia y percepción institucional centralizada en las reformas de la organización de la rama judicial y de los procedimientos judiciales con el propósito de

descongestionar los despachos judiciales, a una promoción y posición oficial de impulsar mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación, considerando que es la forma idónea para lograr la convivencia social y al mismo tiempo de solucionar los problemas de conflictividad violenta entre los ciudadanos.

Vistas en esta forma las cosas, de una manera general se puede establecer que la conciliación se considera, de acuerdo con el Artículo 64 de la Ley 446 de 1998 como un “mecanismo de resolución de conflictos a través del cual. Dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador” (Legis, 2013) y que ha sido fuente de referencia por parte de otros autores en cuanto a su procedencia (Casares, 1952; Cabanellas, 1953), propuestas para dirimir un conflicto o litigio entre dos o más personas (Couture, 1960; Guasp, 1968).

Al hacer referencia a la conciliación se ha de tener en cuenta a las clases y para ello se propone distinguir y enfatizar a que en esta investigación se toma como punto de partida la conciliación extrajudicial que se denomina aquella que en derecho se realiza “antes o por fuera de un proceso judicial y se hace como medio alternativo, en la cual, las partes resuelven de manera pacífica su problema o conflicto, sin tener que acudir a un juicio. (Colombia. Congreso de la República, 2001).

### *3.1.3. La conciliación como requisito de procedibilidad, en asuntos contencioso administrativos.*

Muy de cerca al planteamiento de González Rey (2011) quien hace referencia a los aspectos que cita la Corte Constitucional en la Sentencia C-893 de 2001, cuando al respecto toca la trascendencia social de los mecanismos alternativos para la solución de conflictos, los cuales no deben ser, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional,

Interpretados como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino también, y principalmente como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan. En este sentido, es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictivización de la sociedad y logrando, por ende, el fortalecimiento de la legitimidad del aparato de justicia estatal en la medida en que este puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social. (2001)

En términos de esta perspectiva es importante destacarse a la conciliación como un mecanismo para solucionar los conflictos (Colombia. Congreso de Colombia, 2009) y que estos se han de entender en similar sentido con lo ha asimilado Caivano (2000) quien a su vez es citado por el Consejo de Estado (Sala de Consulta y Servicio Civil), en el Concepto del 13 de agosto de 2009, como “contraposición intersubjetiva de derechos y obligaciones, como un fenómeno que se produce cuando respecto de un mismo bien coexisten dos pretensiones encontradas o bien una pretensión por un lado y una de resistencia por el otro” (2000). La Ley 446 de 1998 en el Artículo 64 y la Sentencia C-902 de 2008, hacen referencia a la conciliación

como un mecanismo alternativo al proceso judicial, por medio del cual dos o más personas gestionan, por sí mismas, la solución directa de sus diferencias jurídicamente conciliables, asistidos por un tercero, neutral, calificado y autorizado, denominado conciliador.

La Constitución Política colombiana (1991) dice que el conciliador es, en general, un particular, pero también puede ser un servidor público a quien se le ha atribuido expresamente competencia funcional para el efecto, tal como sucede en la conciliación extrajudicial en asuntos contenciosos administrativos, para cuya celebración son competentes los Agentes del Ministerio Público que desempeñen funciones ante la Jurisdicción Contenciosa. En este sentido el conciliador debe atender como funciones de su cargo o de su ocupación, en forma directa y personal el trámite conciliatorio, además de colaborar en forma dinámica con las partes generando y buscando la solución de la controversia e incluso está llamado a proponer fórmulas de arreglo.

Sin embargo, al conciliador no se le permite extralimitarse o propasarse de su función, ya que:

En ningún caso y bajo ninguna circunstancia con la capacidad de adjudicación directa o decisión sobre las cuestiones en disputa. (...) a diferencia de los árbitros, los conciliadores no tienen la facultad para decidir una controversia, ni en derecho ni en equidad, pues en esta modalidad la solución del conflicto debe ser fruto de un acuerdo libre entre las partes. (Colombia. Congreso de Colombia, 2008)

La conciliación puede tener lugar en el marco de un proceso y cuando ello ocurre así se denomina judicial y se encuentra definida en la Sentencia C-902/08 (Colombia. Corte Constitucional, 2008) en la siguiente forma:

La conciliación judicial es un medio alternativo a la resolución del conflicto, mediante una decisión o fallo. En tal sentido, es una forma especial de poner fin al proceso, siendo el tercero que dirige esta clase de conciliación el juez de la causa, quien además de proponer fórmulas de arreglo, homologa o convalida lo acordado por las partes, otorgándole eficacia de cosa juzgada. En algunos casos, tal conciliación opera como requisito de procedibilidad.

Pero también puede realizarse antes o por fuera del proceso y en tal caso se denomina extrajudicial y que la misma Sentencia determinó en estos términos:

La conciliación extrajudicial se realiza antes o por fuera de un proceso judicial, como medio alternativo; mediante ella, las partes resuelven de manera pacífica solucionar su problema o conflicto, sin tener que acudir a un juicio. La conciliación extrajudicial será en derecho cuando se realice a través de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad. (2008)

Sin pretender realizar un análisis del origen de la conciliación extrajudicial en Colombia se puede argumentar de acuerdo con Peña Guevara, Polo García & Solano Vargas (2002), que esta data desde el año 1825 y es mencionada en la Ley 13 de ese mismo año determinando que ningún proceso contencioso civil se tramitara sin que previamente se haya intentado resolverse por vía de conciliación ante algunos de los alcaldes municipales o parroquiales en ese momento existentes. Ello denota la importancia dada a este mecanismo como vía para facilitar acuerdos entre los conflictos.

A su vez, en general, la conciliación extrajudicial puede ser en derecho o en equidad. Y ello es importante por destacar por cuanto la doble dimensión de la conciliación, permite que de una parte se entienda por ella el procedimiento que recorren los sujetos con el fin de intentar solucionar un conflicto y, de otro lado, hace referencia al acuerdo mismo que logran los sujetos, en tanto se trata, sin lugar a dudas, de un mecanismo de carácter autocompositivo.

Al respecto la jurisprudencia constitucional colombiana se ha pronunciado en los siguientes argumentos:

El término conciliación tiene dos sentidos distintos según el contexto en que es utilizado: uno procedimental y otro sustancial. En relación con su acepción procedimental, la conciliación es “un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.

Según esta acepción, la conciliación es apenas una serie de pasos preestablecidos que tiene por objeto - eventual, no necesario- la celebración de un acuerdo entre dos o más personas. No obstante, el término conciliación también se refiere al acuerdo al que se llega mediante la celebración del procedimiento conciliatorio. En este segundo sentido sustancial, la conciliación se materializa en un acta que consigna el acuerdo al que llegan las partes, certificado por el conciliador.

La conciliación en asuntos contenciosos administrativos, es, por tanto, una institución de estirpe democrática, íntimamente vinculada con la democracia participativa, y que le permite a la sociedad civil solucionar de manera ágil, económica y eficaz los conflictos que surjan con el Estado, en términos teóricos y desde el punto de vista ideal. La conciliación extrajudicial además es un requisito de procedibilidad en asuntos Contencioso Administrativos, que había sido consagrada con la expedición de la Ley 640 de 2001, pero fue condicionada su entrada en vigencia, situación que no se llegó a presentar durante la permanencia de dicha norma y, por lo tanto, en esta materia nunca entró a regir el requisito dispuesto y determinado en la mencionada ley.

De lo anteriormente expuesto se concluye que la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, que constituye, a la vez, por mandato legal, requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones consagradas en los Artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo -o normas que los sustituyan-, cuando se trata de resolver un problema jurídico

### **3.2. LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD COMO MECANISMOS PARA SOLUCIONAR LOS CONFLICTOS**

La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos se convierte en esta forma como un mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos; así mismo, constituye, por mandato legal, requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones consagradas en los Artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo - o las normas que los sustituyan-. Como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, con la entrada en vigencia de la Ley 1285 del 22 de enero de 2009 (la cual reformó a su turno a la Ley 270 de 1996), y que estableció la conciliación como requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, de conformidad de acuerdo con el Artículo 2 del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 (Colombia. Presidencia de la Republica, 2009), cuya vigencia se hizo manifiesta en la mencionada fecha, estableció que se hace necesario el requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa las cuales se presentan en las siguientes acciones:

Artículo 2. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los Artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.

PARAGRAFO 1°. 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 proceso ejecutivo de que trata el Artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

Artículo 75°. Del Juez Competente. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativo.

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

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

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

Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

PARAGRAFO 2°. El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles.

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

PARAGRAFO 4°. En el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción de que trata el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, se entenderá incluida la acción de repetición consagrada en el inciso segundo de dicho artículo.

PARAGRAFO 5°. 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, cuyo trámite se regula por lo dispuesto.

### *3.2.1. El Estado colombiano frente a los mecanismos de procedibilidad y los conflictos.*

En términos generales el espíritu que inspiró a los hacedores de la Ley 640 de 2001 fue hacer más fácil el acceso de los colombianos a la conciliación y, en consecuencia, se ocupa en un capítulo del tratamiento de este aspecto que concierne al tema de la conciliación

extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo. Así mismo le dedica otro aparte a establecer la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a diferentes jurisdicciones, incluida la de lo contencioso administrativo.

En el Artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (Colombia. Congreso de la República, 2011), el legislador se refiere a la denominada acción de Nulidad y restablecimiento del derecho, y por ello se destaca que toda:

Persona que se crea lesionada en un derecho, amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo, se le restablezca en su derecho y se repare el daño causado. Esta acción es una sola, pero tiene dualidad de pronunciamientos, pues en primera medida se busca proteger el interés público, ya que se considera que el acto es ilegal y, por lo tanto, se busca su anulación en defensa y mantenimiento de la legalidad.

En segundo término y, como efecto de la acción de nulidad, se busca la protección de derechos subjetivos, a través del restablecimiento del derecho y la reparación del daño, con la solicitud de reparación directa, consagrada en el Artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, con la que se pretende resarcir de los perjuicios ocasionados por el Estado y la actividad que este desarrolla y que afecta a las personas en forma colectiva o individual. Esta acción puede ser ejercida por las entidades públicas, cuando resulten afectadas por un particular o por otra entidad pública (de acuerdo con lo se dice en la parte final de Artículo 86 del citado Código) y que se puede ejemplificar de la siguiente manera: cuando un Departamento demanda a

un Municipio, o se da un conflicto entre dos entidades que, aunque sean del orden nacional sector descentralizado, con diferente personería jurídica).

A esta acción se le ha colocado este nombre ya que el particular afectado no está obligado a acudir a la administración, porque normalmente no existen actos administrativos que puedan ser impugnados, sino que se solicita o se acude directamente a la jurisdicción contenciosa en procura de la reparación. De acuerdo con lo que se establece en el Artículo 86 del Código Contencioso Administrativo se puede inferir que las posibles partes en una acción de reparación directa, y que por lo tanto podrían adelantar el trámite conciliatorio estudiado, se pueden observar en la siguiente Tabla.

*Tabla 1. Las partes intervinientes en un proceso de reparación directa*

<b>Demandante</b>	<b>Demandado</b>
Particular	Entidad estatal
Entidad estatal	Entidad estatal
Entidad estatal	Particular
Entidad estatal	Servidor o ex servidor público (acción de repetición)

Fuente: Elaboración de los autores

En cuanto a los requisitos de procedibilidad para poder acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa la ley establece que toda persona natural o jurídica (pública o privada) que considere que 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 funciones públicas, antes de presentar la respectiva demanda encaminada a obtener una pretensión económica.

Ello permite si se cumplen los parámetros establecidos anteriormente que se ha cumplido con el requisito de procedibilidad cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo o cuando vencido el 5, que es el término previsto, es decir, tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en consecuencia cuando ocurre este último evento, se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.

A pesar de la ignorancia del sitio donde viva alguno de los implicados, se podrá acudir directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su real paradero.

El requisito de procedibilidad relacionado con la conciliación extrajudicial, como presupuesto procesal que es, debe verificarse antes de la presentación de la respectiva demandada para el ejercicio de las acciones previstas en los Artículos 85, 86 y 87 del Código

Contencioso Administrativo y, puesto que por disposición expresa de la Ley 1285 de 2009, consignado en los Artículos 13 y 28, y dado el carácter procesal de la norma respectiva, tal requisito entró a regir a partir de la respectiva promulgación, se tiene que respecto de las demandas instauradas con posterioridad al 22 de enero de 2009, dicho requisito resulta jurídicamente exigible, sin que el legislador haya previsto régimen de transición alguno para su aplicación.

La función fue asignada a las Procuradurías Judiciales Administrativas bajo la coordinación de la Procuraduría Delegada para la Conciliación, la cual bajo la disposición de la Ley 1367 de 2009, fue organizada dentro de la estructura de la Procuraduría General de la Nación y de las funciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en dicha norma y en las resoluciones 175 y 176 de 2010, con el siguiente marco que ya habían sido considerados en el anterior acápite.

*3.2.2. La procedibilidad como requisito de acceso a la conciliación en lo contencioso administrativo.* La conciliación como requisito de procedibilidad en lo contencioso administrativo fundamentalmente se rige por el principio de gratuidad. Este principio se fortalece a partir de los siguientes postulados:

- La obligación de realizar el trámite conciliatorio en materia de lo contencioso administrativo a través de abogado constituye una garantía para la prosperidad del acuerdo en términos justos y satisfactorios para las partes.

- Se pueden aportar copias simples en la solicitud de conciliación, salvo que por disposición legal se ordene lo contrario.
- Los acuerdos conciliatorios pueden estar supeditados al cumplimiento de un plazo o condición.
- La veduría fiscal a las entidades públicas no se anula porque en el acta de liquidación de un contrato estatal consten los acuerdos conciliatorios a los que lleguen las partes para declararse a paz y salvo.
- Para conciliar asuntos relativos a la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos existen unos requisitos especiales.

En materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia. La Corte Constitucional en Sentencia C-1195 de 2001, resaltó las siguientes características específicas de la conciliación extrajudicial en asuntos contenciosos administrativos:

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

En segundo lugar, la conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales.

Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo.

En tercer lugar, la conciliación administrativa impone a los representantes de las entidades públicas no sólo la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, sino además la obligación de discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y de proponer fórmulas de solución. El incumplimiento de estas obligaciones da lugar a sanciones disciplinarias. (Colombia. Corte Constitucional, 2001)

En consecuencia, se tiene que la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos, en tanto requisito de procedibilidad, se caracteriza por: ser en derecho; requerir pruebas; adelantarse sólo ante los agentes del Ministerio Público; requerir aprobación judicial siempre que se llegue a acuerdo; y, requerir que las partes estén representadas por un abogado.

Aunque la conciliación como mecanismo autocompositivo, en general, puede ser en derecho o en equidad, la conciliación extrajudicial en asuntos Contencioso Administrativos solo admite la primera modalidad (en derecho), por lo tanto, se rige íntegramente por la normatividad jurídica, tanto en los aspectos procedimentales, como en los sustanciales.

En cuanto a la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad de las acciones contenciosas que se quieren precaver, no está actualmente operando en materia administrativa por falta del número mínimo de procuradores judiciales, aquí se intenta hacer una

síntesis de su régimen, para informar al lector y prepararlos para el día que ella funcione en esta forma, por cuanto lo que actualmente está operando es la conciliación prejudicial voluntaria y la conciliación dentro del proceso judicial.

La Ley 640 de 2001 se orientó hacia la búsqueda por parte de los administrados hicieran primero el intento de conciliar antes de acudir a las respectivas jurisdicciones, con el propósito hacer la descongestión judicial, pero, sobre manera, buscando de manera elocuente que las partes del eventual conflicto llegasen a un arreglo conciliatorio, antes que a un pleito de tal magnitud y con imprevisibles consecuencias, que traerían consigo el natural desgaste de tiempo e incurrirían en costos innecesarios de recursos físicos y dinero, fuesen utilizados innecesariamente. Para ello, la citada ley estableció la obligatoriedad del intento del trámite conciliatorio antes de acudir a la jurisdicción, para que así no se llegara a un arreglo.

Pese al esfuerzo y lo estipulado en el espíritu de la ley, en materia administrativa esta previsión no ha podido cumplirse, porque la propia norma sometió su funcionamiento a la existencia de cierto número de conciliadores, los cuales no ha sido posible alcanzar. En conclusión, con lo regulado y establecido por el Decreto 2771 de 2001, concierne al Ministro del Interior y de Justicia determinar, mediante acto administrativo, la entrada en vigencia de la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, en los Distritos Judiciales en los cuales exista un número de conciliadores equivalente al 2% del número de procesos para los cuales se exija el requisito de procedibilidad que, anualmente y por área de jurisdicción, ingresen a cada distrito judicial. De acuerdo con la información recabada en informes y otros

documentos oficiales, este tope no se ha alcanzado desde que la Ley 640 de 2001 entró en vigencia.

En el texto que fue aprobado por la Ley 1395 de 2010, en el Artículo 40 quedó de la siguiente manera: “Si la materia de que se trate es conciliable, la conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse antes de acudir a la jurisdicción civil en los procesos declarativos, con excepción de los de expropiación y los divisorios”. (República de Colombia. Procuraduría General de la Nación, 2010). El texto de este Artículo reemplaza al del Artículo 38 de la Ley 640 de 2001.

Esta norma pretende ajustarse a la nueva estructura del código de procedimiento civil, toda vez que ordena realizar la conciliación extrajudicial en derecho para los procesos declarativos, que en adelante se tramitaran como verbales de mayor y menor cuantía, manteniendo las exclusiones.

Por otro lado, la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad requiere además de lo0 dicho anteriormente, los siguientes requerimientos:

- Para acreditar el requisito de procedibilidad atinente a la conciliación no basta con haber presentado la solicitud de conciliación.
- La solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo no excusa a la parte de agotar la conciliación como requisito de procedibilidad.

- En materia contencioso administrativa el requisito de procedibilidad atinente a la conciliación es constitucional en la medida que el legislador previó unas condiciones que hacen compatible dicha exigencia procesal con el derecho de acceso a la administración de justicia.
- En asuntos laborales, bien sea que correspondan a la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa, éste requisito no es exigible, pues la obligación de intentar un arreglo conciliatorio obstruye la libertad de acceder a la administración de justicia y quebranta el Artículo 53 de la Constitución Política.
- La conciliación prejudicial tampoco es un requisito de procedibilidad en lo referente a los asuntos en los que la Superintendencia Nacional de Salud actúe como conciliador, de acuerdo al artículo 38 de la Ley 1122 de 2007.
- La conciliación prejudicial es requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, excepto si se trata de trabajadores que reclaman acreencias laborales a su favor.

Con respecto a la fecha en que resulta exigible la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, El Consejo de Estado ha sostenido que son similarmente válidas las interpretaciones según las cuales el requisito de procedibilidad atinente a la conciliación resulta exigible desde la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009 o desde que comenzó a regir el Decreto 1716 de 2009, aun cuando en cada caso debe privilegiarse la interpretación que garantice de mejor manera el acceso a la administración de justicia por parte de los ciudadanos.

La Ley 1285 del 2009, mediante la cual se estableció la conciliación como requisito de procedibilidad en el Artículo 13, inició su vigencia el 22 de enero de 2009. A continuación, el Presidente de la República se encargó de reglamentar el citado Artículo mediante el Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009, en el cual se regularon aspectos como los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, el contenido de la petición de conciliación, el desarrollo de las audiencias y demás cuestiones relativas al trámite conciliatorio, entre otros temas. De tal forma, con motivo de la entrada en vigencia de estas dos normas, surgió el interrogante que hacía alusión a desde cuándo se había hecho exigible el requisito de procedibilidad atinente a la conciliación, esto es, si desde la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009, o a partir del Decreto reglamentario 1716 del mismo año.

### **3.3. LA EFICACIA DE LA CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN COLOMBIA**

En un reciente y detallado estudio relacionado con la conciliación extrajudicial en lo Contencioso Administrativo, Guerra Jiménez & Lozano Beltrán (2014, p. 3-40)) plantean que esta figura fue creada con el propósito de cumplir la doble finalidad cuya orientación se presenta en estos aspectos: por un lado, para que dos o más posibles sujetos procesales solucionen sus diferencias y, por otro, para así evitar con la acción la congestión de procesos en los despachos judiciales. Sin embargo, los autores consideran en este caso que las estadísticas en este sentido dan cuenta de un contexto totalmente diferente y muestran una realidad que no se puede comparar con el propósito para el cual fue creada la norma.

La conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo actualmente se encuentra establecido en el Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 y en el numeral 1 del Artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, como requisito de procedibilidad para poder ejercer los medios de control determinados en los Artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo.

Lo más factible es que cuando se utilicen dispositivos que tengan la particularidad de agilizar los procesos, lo más adecuado, lógico y razonable es que tales mecanismos funcionen realmente y no se constituyan en instrucciones que resultan ser intrascendentes, y que actúan como entorpecedores y resultan ser desgastantes, por lo que se constituyen en un serio obstáculo y terminan ubicándose lejos de cumplir con las expectativas y fines para los cuales fueron establecidos. Sin lugar a ello, esto es lo que sucede con la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, que no cumple o hasta ahora no ha cumplido con su cometido, pese a la bondad y al espíritu consignado en la norma; por el contrario, se ha convertido actualmente en un requisito que limita el acceso a la justicia, congestiona los despachos judiciales y genera una carga económica para el Estado, lo cual no está consignado en la ley.

Algunos aspectos se pueden tener en cuenta al momento de establecer una reflexión de lo que hasta ahora ha sido la conciliación extrajudicial, la cual no tiene el carácter de actividad judicial porque el agente conciliador, no puede intervenir ni tampoco está revestido de tales atributos, por cuanto la norma lo dice:

El conciliador no debe intervenir para imponer a las partes la solución del conflicto además que lo procedido ante el Ministerio Público requiere aprobación judicial posterior, requisito que muestra una actuación inocua por parte de las Procuradurías Delegadas, puesto lo actuado debe ser sometido a un control por parte del juez administrativo, lo que contradice la razón de ser en cuanto a descongestión y economía, como ya se dijo el Juez debe dedicar tiempo para estudiar la conciliación y poder emitir un concepto sobre esta. (2014, p. 10)

Desde este punto de vista se tiene aquí un aspecto importante que da razones claras de la inoperancia que ha tenido en los momentos actuales de este mecanismo extrajudicial, en cuanto a que los funcionarios del Ministerio Público en este caso los Procuradores Delegados “no son autónomos para decretar la conciliación ya que lo actuado por ellos debe ser sometido a una segunda instancia” (p. 10) a quien también se le denomina Juez Administrativo, quien se encarga de estudiar el caso y luego profiere un concepto que puede tener visos de favorabilidad o puede ser desfavorable. Esto indica que el Juez quiera o no, debe dejar de lado otras funciones de su despacho para dedicarse a estudiar la conciliación, y esta situación que no es coherente con el propósito para el cual fue diseñado este mecanismo puesto que con ello se contribuye a congestionar al funcionario judicial.

Por otro lado se encuentra que la misma norma permite la conciliación en cualquier etapa del proceso administrativo, es más dentro de la audiencia inicial que fue establecida en el Artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 (con el numeral 8), el Juez Administrativo está en la deber

de preguntar a las partes sobre si existe ánimo conciliatorio y estudiar las propuestas que al respecto se formulen, de tal forma que antes de llegar a esta instancia, se desgasta al Estado en un trámite innecesario que puede ser surtido dentro del mismo proceso contencioso que puede darse por terminado de una vez por acuerdo entre las partes.

De ello se colige que este mecanismo resulta ineficaz, por cuanto se genera duplicidad en el degaste, que corre a cargo, por una parte, del Ministerio Público y por otra de los jueces quienes deben de estudiar y analizar lo actuado por estos para una ulterior aprobación.

Para que este organismo cumpla con esta noble función requiere de una infraestructura locativa, tecnológica y sobre todo una planta de personal idóneo y capacitado, que unidos a lo anterior, generan una carga económica enorme al Estado, desgaste que desde todo punto de vista resulta infructuoso frente a los resultados que se actualmente se obtienen.

A manera de ejemplo, en Colombia y a partir del año 2009 y hasta el año 2014 se han creado Procuradurías Delegadas, para el cumplimiento de acciones de conciliación extrajudicial como las que a continuación se presentan en la siguiente Tabla, tomados los datos en las cinco ciudades más importantes del país.

*Tabla 2. Número de Procuradurías Judiciales I y II para asuntos administrativos del Circuito Judicial creadas a nivel nacional desde el año 2009 al 2014.*

Procuradurías	Años de creación					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Barranquilla	5	8	10	10	10	10
Bogotá	25	46	46	46	46	46
Cali	7	10	10	10	10	10
Medellín	7	14	17	16	17	17
Bucaramanga	5	9	9	9	9	9
Totales	49	87	92	91	92	92

Fuente: Estadística suministrada por la Procuraduría General de la Nación y adaptada por los autores del estudio

Existen otras probables causas para que la conciliación extrajudicial no funcione en lo concerniente a la jurisdicción Contenciosa Administrativa tal como se espera. Esta situación causal se ve representada por la falta de autonomía por parte de los Procuradores Delegados, quienes sus actuaciones están sujetas a otra instancia, la cual se encuentra en cabeza de los Jueces, quienes tienen la obligación de revisar para aprobar o improbar lo realizado en las procuradurías. El destacado autor Dussán Hernández, en un Artículo que hace referencia a La conciliación en la jurisdicción contenciosa administrativa (2009), sostiene también lo que aquí se viene expresando:

Que la conciliación contenciosa administrativa en materia contractual supone que la solución del conflicto entre las partes sea ajustada a derecho, ya que en el evento de que no sea así, y resulte lesiva para los intereses patrimoniales del Estado, el Juez tiene la obligación de improbarla, suponiendo menor disposición de la autonomía de la voluntad en las entidades públicas. (p. 14)

*3.3.1. La Conciliación extrajudicial como herramienta de resolución de conflictos.* Lo primero que se debe expresar está relacionado con los múltiples beneficios y oportunidades que, tanto a los ciudadanos como al Estado y las mismas entidades adscritas a este, el legislador buscó con la expedición de la Ley 1285 de 2009, encargada de reformar la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), con respecto a la conciliación extrajudicial. En ellas se encuentran de manera taxativa y también se evidencian los aspectos que son de mutuo beneficio para la sociedad en general, por cuanto tratan entre otros, aspectos como:

- La contribución que se hace con la descongestión de la administración de justicia,
- La efectiva protección y garantía de los derechos ciudadanos, y
- El ahorro patrimonial a favor de las entidades y organismos estatales (Guía para la presentación y trámite de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo)

Sin embargo, con un recorrido de observación por algunos los despachos judiciales en el Distrito de Barranquilla, a comienzos de 2014, se evidencia un alto número de procesos que desbordan la capacidad de respuesta para el tema en estudio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esta situación pone de manifiesto las dudas que han surgido con respecto al interrogante, sobre el actual servicio que presta la conciliación extrajudicial como instrumento de

política gubernamental para la descongestión de los despachos judiciales en el territorio nacional. Hasta ahora y puestas en el plano de los resultados es evidente que no se puede vislumbrar la existencia de coherencia de la filosofía, ni de los objetivos para el cual fue creado este mecanismo cuya aspiración estaba orientada hacia la descongestión de los despachos judiciales y de facilitar el acceso a la justicia, con la práctica actual.

*3.3.2. Los particulares lesionados por los conflictos y el enfrentamiento con el Estado colombiano.* La gran mayoría de las acciones de conciliación son el resultado de la falla en las audiencias por parte de la Corte Constitucional en contra de los particulares, quienes al sentirse incomodos por la situación que los afecta emprenden contra el Estado acción de nulidad con respecto a la providencia dictada. En este sentido se encuentran situaciones como el recurso de apelación que se interpone por la parte demandante contra una sentencia proferida por la Sala de Decisión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Antioquia, en asuntos de Acción de Reparación Directa por las lesiones causadas por el estallido de una mina antipersonal contra un particular.

Todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación (Ley 640 de 2001, Artículo 19), se constituyen en asuntos conciliables. De tal suerte que son asuntos que entrarían a ser parte de conciliación, aquellos referentes a intereses económicos particulares, de los cuales las partes tienen facultad de disposición. En tal sentido, la Ley 446 de 1998 (Artículo 70), indica que se 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.

Es de anotar que muy importante es señalar que actualmente el legislador se ha orientado por un criterio orgánico para determinar el ámbito de los conflictos justiciables ante la jurisdicción contencioso administrativa. De tal forma, todos los conflictos que tengan su origen en la actividad de una entidad que, estructuralmente, pertenezca al Estado, se tramitan ante la jurisdicción contenciosa, incluidos los de las sociedades de economía mixta donde posea más del 50% del capital.

Sin lugar a dudas es imperioso precisar que en materia laboral las empresas industriales y comerciales del Estado tienen una dualidad de vínculos, a saber: el contrato de trabajo, para la gran mayoría de los servidores, y la relación legal y reglamentaria, para una minoría. Los conflictos de los primeros los resuelve la jurisdicción ordinaria y los conflictos de los segundos la jurisdicción contenciosa.

En lo que se refiere a los conflictos relacionados con la prestación del servicio médico, especialmente los atinentes a la responsabilidad, no existe claridad suficiente, lo cual se reflejó en el reciente encuentro de la jurisdicción contenciosa, aspectos que en forma sucinta se tocará en este estudio. Se debe establecer que hay quienes firman de acuerdo con el Código Procesal del

Trabajo, frente a los conflictos relacionados con la seguridad social (salud en general), es de competencia de la jurisdicción ordinaria dirimir en el correspondiente caso.

La opinión de otros, por el contrario, piensan que no es necesario hacer la distinción de la naturaleza jurídica de la entidad prestadora del servicio, para establecer quien tiene la responsabilidad de resolver el asunto, dado el caso de que sea oficial o privada. Lo más acertado es que existiera la unificación, y que esta se puede presentar por vía de una Sentencia del Consejo Superior de la Judicatura, una vez se provoque el correspondiente conflicto de jurisdicción. En común acuerdo con los tratadistas y los teóricos que han versado sobre el tema de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, quienes plantean que esta se puede hacer en los siguientes términos:

- Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. A la cual se denomina también acción de Nulidad y restablecimiento del derecho, según la cual la cual toda persona que se crea lesionada en un derecho, que a su turno se encuentra amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo, se le restablezca en su derecho y se repare el posible daño que esto le haya causado.

Esta acción es una sola, pero tiene dualidad de pronunciamientos, pues en primera medida se busca proteger el interés público, ya que se considera que el acto es ilegal y, por lo tanto, se busca su anulación en defensa y mantenimiento de la legalidad, tal como lo dice El Ministerio del Interior y Justicia (2007) en un documento que se puede leer textualmente:

En segundo lugar, como consecuencia de la nulidad, se busca proteger derechos subjetivos, a través del restablecimiento del derecho y la reparación del daño. Conforme lo dicho, la conciliación sólo puede recaer sobre los efectos económicos y particulares, por lo que no podrían las partes proponer, ni adoptar fórmulas de acuerdo respecto a la legalidad del acto, cuestiones de orden público que no pueden ser de libre disposición por éstas.

Para garantizar lo anterior, la ley exige que, cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo, sólo 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. (p. 25)

Una vez lograda la conciliación referente a los efectos patrimoniales de esta clase de actos administrativos, se entenderá revocado *ipso jure*, de tal manera que no requiere de una decisión complementaria y expresa de la entidad, en el sentido de revocar el acto administrativo.

Por otra parte, el Artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, establece que los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan hecho su expedición, o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de las partes, siempre de la ocurrencia de los siguientes casos:

- Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, es decir cuando sea inconstitucional.
- Cuando no estén conformes o comulguen con el interés público o social, o se encuentre que son un atentado contra él.
- Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Como en todos, la conciliación prejudicial voluntaria no procede si ya el interesado no puede demandar, porque la acción contenciosa ha caducado o si no hubiere agotado la vía gubernativa y, como consecuencia, el acto adquirió firmeza. Por tal razón, es preciso agregar que esta acción normalmente caduca en el término de cuatro meses contados a partir de la comunicación, notificación o ejecución del acto, con las siguientes excepciones, tal como lo establece la Guía a la cual se ha hecho referencia anteriormente:

- Actos que reconozcan prestaciones periódicas, que se pueden demandar en cualquier tiempo.
- Actos presuntos que resuelvan un recurso, que también pueden demandarse en cualquier tiempo.
- Actos que adjudican baldíos a particulares por parte del INCODER, que se deben demandar en el término de dos años.
- Cuando la administración demande su propio acto, la caducidad es de dos años.

- Para la caducidad de los actos administrativos precontractuales, cuya explicación se encuentra consignada en la Acción de controversias contractuales, donde se explica ampliamente el tema. (p. 38)

Debe quedar claro que actualmente la conciliación que se adelanta ante los procuradores delegados es prejudicial voluntaria y opera también sobre los conflictos que serían objeto de nulidad y restablecimiento del derecho, según lo establecido en el Artículo 85 del Código Contencioso Administrativo que plantea que si la conciliación al establecerse como requisito de procedibilidad estuviera operando en estos momentos, esta clase de conflictos estarían por fuera de ser incluidos, por cuanto la Ley 640 no los consideró factibles, situación que se intenta corregir y subsanar con la reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que toma la conciliación y la extiende como requisito de procedibilidad a los conflictos subsumidos en el Artículo 85 al cual se ha hecho referencia anteriormente.

- Acción de Reparación Directa (Artículo 86 del Código Contencioso Administrativo). Los aspectos que forman parte de la redacción actual de esta norma, tiene su fuente en de la Ley 446 de 1998 (Artículo 31), y se encuentra al igual establecido en el contenido de actual desarrollo del Artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, la cual establece y regula la responsabilidad patrimonial del Estado, en cuanto a daños antijurídicos que sean ocasionados a los particulares, y “la obligación de repetir contra los agentes públicos por cuyo dolo o culpa grave hubiere sido condenado el Estado” (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 2002)

A través de la acción de reparación directa se pretende por la indemnización del daño causado a la persona o a sus bienes, con ocasión de la realización de la actividad de la administración, y que este hecho puede estar representado por una omisión, o una operación administrativa o por la ocupación temporal o permanente de la propiedad inmueble; además se agrega, por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa que afecte los intereses de los particulares.

Se encuentra legalizado y ampliamente legitimado que el ejercicio de la acción de reparación directa se debe hacer por la persona que haya sufrido un daño imputable por el Estado o por cualquier otra entidad estatal (responsabilidad con culpa), como, por ejemplo, cuando sus agentes, por acción u omisión, lo hayan provocado. En forma consciente y también de una manera decidida, los avances y desarrollos jurisprudenciales en Colombia no han vacilado ni se han limitado al comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado cuando los particulares sufren un daño que no están obligados a llevar a cuentas, así haya ausencia total de culpa por parte de los agentes públicos (la cual se denomina responsabilidad sin culpa).

Frente a este último aspecto, la obligación de reparar se presenta porque, no obstante que la actividad estatal aun cuando pueda ser legítima<sup>1</sup>, el particular no está obligado a soportar el daño que deriva de ella, como en el caso de las actividades peligrosas, de las actividades riesgosas o

---

<sup>1</sup> En otras condiciones el Estado colombiano cuando ha sido el propiciador de la igualdad con respecto a las cargas públicas, ha sido condenado a pagar una indemnización en razón de que la ley aprobatoria de la Convención de Viena impidió que se pudiera demandar al funcionario de una embajada extranjera, causante de los perjuicios, porque éste se encontraba amparado por inmunidad diplomática

aquellas en las que se rompe la igualdad frente a las cargas públicas, ocasionadas por las acciones y actividades del Estado o cualquier otra institución estatal.

En términos generales y, en definitiva, esta acción busca sin lugar a dudas la reparación de los perjuicios ocasionados por el Estado y la actividad que este desarrolla, con respecto a los particulares. En forma similar es importante decirlo, que de acuerdo con la parte final expuesta por el Artículo 86 del ya citado Código Contencioso Administrativo, esta acción puede ser ejercida igualmente por las entidades públicas, cuando por cualquier circunstancia resulten afectadas por un particular o por otra entidad pública (en el caso recurrente de un Departamento que demanda a un Municipio), o cuando se da un conflicto entre dos entidades que, aunque sean del orden nacional, del sector descentralizado, poseen diferentes personería jurídica y se diferencian por la ocupaciones y el objeto de trabajo que realizan.

Es importante señalar que esta figura lleva tal nombre con el cual se le reconoce (reparación directa) por cuanto el particular afectado no está obligado a acudir a la administración, ya que normalmente no existen actos administrativos que puedan ser impugnados, sino que se acude directamente a la jurisdicción contenciosa administrativa en procura de la reparación. Con respecto a las posibles partes que intervienen en una acción de reparación directa y que fueron expuestas en párrafo anteriores, solamente se recordará lo dicho anteriormente con el propósito de ser tenido en cuenta:

- Particular

- Estado
- Departamento
- Municipio
- Otras entidades del Estado
- Servidor o ex servidor público (acción de repetición)

### **3.4. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN EL MEDIO DE CONTROL DE REPACION DIRECTA EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA**

En el Distrito de Barranquilla, a diferencia de las otras ciudades consideradas importante en Colombia y en lo que respecta a la conciliación extrajudicial en el medio de control directa se hace mención de eficacia o no eficacia de esta figura en la medida de los casos notificados, durante los años 2012, 2013 y 2014, estableciendo una especie de comparación en cada período, con un intento de aproximación a la explicación de las causas que motivaron la existencia de diferencias entre sí. La información de las solicitudes de las demandas de conciliación fue presentada a los investigadores por un funcionario de la Procuraduría Delegada.

Con la entrada en vigencia de la Ley 640 de 2001 (a partir de enero del año 2002), 10 años después se puede pensar que la aplicación de los mecanismos de la conciliación en materia extrajudicial en el medio de control directa ha tenido un recorrido suficiente para mostrar eficiencia y una respuesta tal como se esperaba al momento de configurar la norma. Sin embargo, aspectos como los que se han esbozado anteriormente y que dejan claramente

establecido la poca confianza que los ciudadanos colombianos y las mismas entidades del Estado no les tienen a las bondades que teóricamente están consignada en la norma, se abstiene de su utilización, por cuanto argumentan que existe una dilación deliberada en cuanto al tiempo para proferir un fallo que deje satisfechos a los comprometidos en el litigio.

En las Tablas de datos que a continuación se presentan se puede encontrar la información que hace referencia a los aspectos de las demandas, en cuanto al número de solicitudes para conciliación, cuántas solicitudes corresponden a reparación directa y cuántas audiencias encontraron un fallo definitivo, con respecto a los años 2012, 2013 y 2014 en Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario.

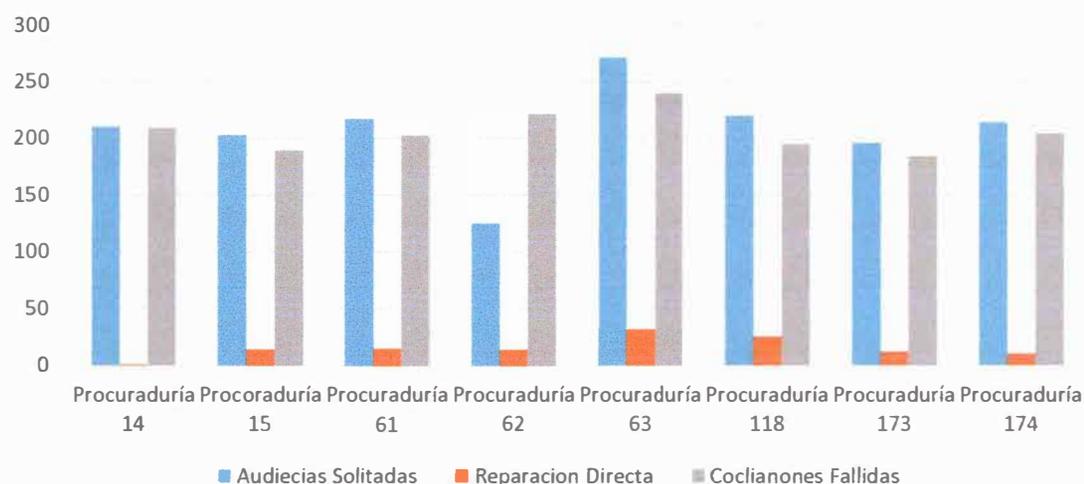
*3.4.1. El ámbito de las Conciliaciones que se presentan en el Distrito de Barranquilla durante el período 2012-2014.* En Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario en el año 2012 fueron presentadas en total 1.657 solicitudes de audiencias para conciliación directa. De este total, 122 correspondieron a reparación directa, pero no se tiene una información sobre cuántas obtuvieron fallo y que satisfacción dejaron al interior de las personas que se encontraban en el litigio. La información que se presenta es la siguiente:

*Tabla 3. Audiencias celebradas en el Distrito de Barranquilla durante el año 2012*

Procuradurías Delegadas	Año de 2012			Totales
	Audiencias	Reparación	Audiencias	
	solicitadas	directa	fallidas	
Procuraduría Delegada 14	211	1	210	211
Procuraduría Delegada 15	203	14	189	203
Procuraduría Delegada 61	217	15	202	217
Procuraduría Delegada 62	125	14	221	125
Procuraduría Delegada 63	271	31	240	271
Procuraduría Delegada 118	220	25	195	220
Procuraduría Delegada 173	196	12	184	196
Procuraduría Delegada 174	214	10	204	214
<b>Totales</b>	<b>1.657</b>	<b>122</b>	<b>1.535</b>	<b>1.657</b>

Fuente: Datos suministrados por las Procuradurías Delegadas en Barranquilla, junio de 2015

Grafica 1. Conciliaciones solicitadas por reparación directa en Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario, año 2012



Como se puede observar durante este año las conciliaciones por reparación directa en promedio se encuentran en un 0.7% con respecto al total de las solicitudes de conciliación y también se puede observar que en forma similar conservan esta misma dinámica con respecto al total de conciliaciones fallidas en el mismo año. Se ha de anotar además que las conciliaciones fallidas, es decir, aquellas que no encontraron respuestas en los fallos de los tribunales.

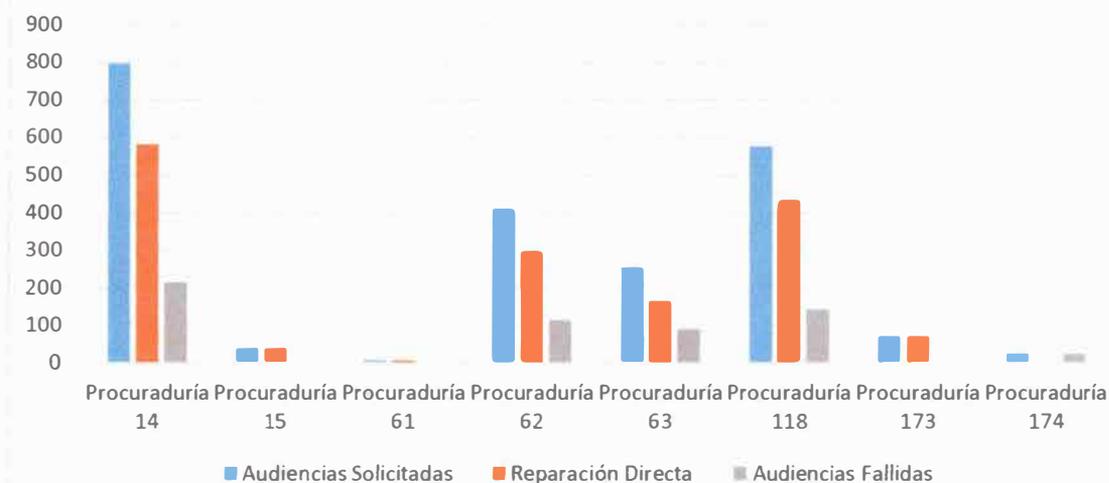
Los datos se muestran en la Tabla 4 hacen referencia a las solicitudes presentadas en cada una de las Procuradurías delegadas del Distrito de Barranquilla en el año de 2013 y destacan una tendencia al incremento en cuanto a casos de reparación directa, de tal forma que se puede decir que mejoró el comportamiento de la ciudadanía y se puede observar “cierta credibilidad en la figura”, sin que ello sea equivalente a mostrarlo como eficiencia. Del total de 2.174 de Audiencias Solicitadas, 1.592 representaron solicitudes para Reparación Directa (73.2%) en el año 2013.

*Tabla 4. Audiencias celebradas en el Distrito de Barranquilla durante el año 2013*

Procuradurías Delegadas	Año de 2013			Totales
	Audiencias solicitadas	Reparación directa	Audiencias fallidas	
Procuraduría Delegada 14	795	581	214	795
Procuraduría Delegada 15	39	39	0	39
Procuraduría Delegada 61	7	7	0	7
Procuraduría Delegada 62	410	297	113	410
Procuraduría Delegada 63	254	164	90	254
Procuraduría Delegada 118	576	434	142	576
Procuraduría Delegada 173	70	70	0	70
Procuraduría Delegada 174	23	0	23	23
<b>Totales</b>	<b>2.174</b>	<b>1.592</b>	<b>582</b>	<b>2.174</b>

Fuente: Datos suministrados por las Procuradurías Delegadas en Barranquilla, junio de 2015

Grafica 2. Conciliaciones solicitadas por reparación directa en Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario, año 2013



El porcentaje que puede mostrar la eficiencia en cuanto a la Reparación Directa es factible presentarlo por algunas Procuradurías, de acuerdo con lo que se observa en la Gráfica que estas oficinas lograron salir avante con los casos de solicitudes totales en cuanto a Reparación Directa. Frente a la solicitud total lograron conservar el 26,8%.

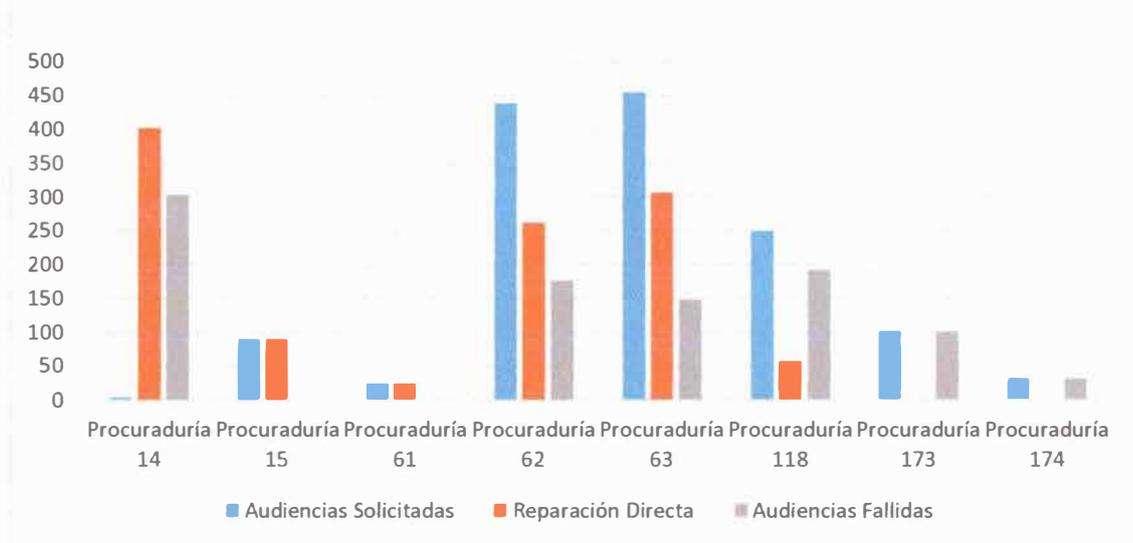
Durante el año siguiente, los datos sufrieron un decrecimiento ostensible por cuanto las solicitudes de Audiencias en los Juzgados alcanzaron la cifra de 2.095 y los datos por Reparación Directa fueron de 1.244 solicitudes, lo cual representó el 59,4%, observable en la Tabla 5, lo cual permite valorar en términos generales lo que ha sido el recorrido de la conciliación en los asuntos contencioso administrativo en el Distrito de Barranquilla.

*Tabla 5. Audiencias celebradas en el Distrito de Barranquilla durante el año 2014*

Procuradurías Delegadas	Año de 2014			Totales
	Audiencias solicitadas	Reparación directa	Audiencias fallidas	
Procuraduría Delegada 14	707	403	304	707
Procuraduría Delegada 15	90	90	0	90
Procuraduría Delegada 61	25	25	0	25
Procuraduría Delegada 62	438	262	176	438
Procuraduría Delegada 63	454	306	148	454
Procuraduría Delegada 118	249	57	192	249
Procuraduría Delegada 173	101	101	0	101
Procuraduría Delegada 174	31	0	31	31
<b>Totales</b>	<b>2.095</b>	<b>1.244</b>	<b>851</b>	<b>2.095</b>

Fuente: Datos suministrados por las Procuradurías Delegadas en Barranquilla, junio de 2015

Grafica 3. Conciliaciones solicitadas por reparación directa en Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario, año 2014



Al igual que en el año anterior, en este período se pueden destacar y resignificar el trabajo que se muestra en algunos Juzgados que sí lograron sacar adelante las solicitudes de Reparación Directa, lo cual puede indicar el mayor compromiso que estos le asignan a esta obligación. Muestran en su conjunto de Audiencias Fallidas, el 32,1%.

Las cantidades presentadas contribuyen en reafirmar la tesis que se orienta por sostener que este mecanismo es ineficiente, y que su ejecución ha sido fallida, quizás por las causas normativas que han permitido un cambio en la actitud entre las partes, ya que se sostiene en la afirmación que indica el poco afecto que los servidores públicos le tienen a la acción de conciliar, o simplemente por prejuicio no les gusta la conciliación por temor a comprometer recursos del erario, y optan o prefieren que sea el juez quien emita la sentencia, sin tener en cuenta que además de afectar al particular, también someten al Estado a un desgaste innecesario,

sin mencionar la congestión que agobia a los juzgados, lo cual constituye uno de los objetivos de la figura jurídica y la filosofía de la norma.

El Estado siempre se ha mostrado interesado en que se solucione la congestión en los despachos judiciales y el acceso a la justicia, lo que es confirmado con los intentos de expedición de normas que apoyen en tal sentido. Sin embargo, la conciliación extrajudicial, que estaba dirigido a acabar con esta problemática, no ha aliviado en nada tal hecho, que hasta ahora se ha convertido en una limitante en cuanto a la confianza que debería tener la ciudadanía en utilizar los mecanismos que se han procurado para la descongestión de los despachos y acceder a una justicia que fluya sin menos contratiempos.

En Colombia los procedimientos conciliatorios se han transformado en procedimientos de excesivo papeleo y trámite; como consecuencia, esto ha contribuido en el incremento de los costos del proceso y ha aumentado en forma progresiva el tiempo para la emisión de un fallo. De manera alarmante se ha observado que el acceso efectivo a la justicia se ha entorpecido y hay una ausencia de interiorización por solucionar los conflictos o una intención de manera deliberada por dilatar los procesos de tal manera que el ciudadano desconfíe tanto de las herramientas como de los mecanismos que se utilizan para agilizar las solicitudes.

Estas situaciones se pueden evidenciar en lo que Gamboa Balbín (2005) denominó las virtudes y los vicios de la conciliación extrajudicial, como una especie de dualidad discursiva que actualmente trae aparejada la justicia moderna, en donde resalta los aspectos relacionados

con el carácter jurídico liberal y las características modernas de la conciliación como tendencia actual. El mencionado autor, señala entre otros aspectos, lo siguiente:

En un sentido monomio, la conciliación tiene una naturaleza jurídica tripartita: posee una dimensión autocompositiva, goza de ser parte de una categoría como la equivalencia jurisdiccional y, finalmente, tiene como característica la alternatividad a la jurisdicción ordinaria. Estos tres criterios determinan su finalidad social.

De otro lado, la naturaleza jurídica de la conciliación extrajudicial nos señala su característica de complementariedad, es decir, cumple hoy una estimable función que ya fue calificada por Calamandrei como un complemento útil de la legalidad de la reforma del proceso judicial. Además, la función conciliadora contempla que se debe ayudar a los particulares, no a prescindir del Derecho, sino a encontrar por sí solos el propio Derecho, su propio interés, para satisfacerlo. Finalmente, debemos señalar las tres dimensiones que resumen la naturaleza jurídica de la conciliación extrajudicial:

1. La dimensión social, una forma autocompositiva de solucionar conflictos.
2. La dimensión jurídica, un equivalente jurisdiccional.
3. La dimensión política, un medio alternativo de solución de conflictos. (pp. 61-

62)

En el sentido que representa para el caso colombiano y particularmente en lo que concierne al Distrito de Barranquilla, se considera que debe dársele mayor autonomía y fuerza normativa a los distintos mecanismos que le sirven de apoyo a la conciliación, que ello no sea percibido por

la comunidad prácticamente como intrascendente, ya que en realidad la instancia clave, para que pueda ser aprobado un acuerdo determinado, la tiene únicamente el juez. Considerando todas estas circunstancias, lo que hacen las partes, especialmente los servidores públicos, es considerar que ocurra cualquier evento en los cuales haya o no acuerdo entre las partes en litigio, el juez tiene la última palabra, y lo de la conciliación extrajudicial se convierte así en una injustificada pérdida de tiempo para todas las partes.

Es supremamente importante anotar que si el Estado informara con anticipación y realizara la suficiente pedagogía entre los servidores públicos y la comunidad en general (como debe hacerse con las demás normas), puede que se logre en cierta medida revertir la situación que actualmente se tiene con la figura de la conciliación, y se podría vislumbrar en un futuro no muy lejano, el mecanismo de la conciliación extrajudicial entre los dispositivos jurídicos que pase a cumplir los objetivos que les fueron asignados, entre ello, contribuir con la disminución de la congestión en las oficinas y despachos judiciales y con el desgaste del Estado, en lo que tiene que ver con los procesos contenciosos administrativos.

*3.4.2. El porcentaje de conciliaciones logradas frente a las fallidas.* En las Procuradurías Delegadas del Distrito de Barranquilla, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, permanentemente se tramitan solicitudes de conciliación extrajudicial de las cuales un porcentaje alto es declarado fallido por no haber acuerdo entre las partes, debiendo el convocante acudir al sistema judicial para reclamar el derecho posiblemente vulnerado, asunto que sigue generando en los despachos administrativos una congestión de procesos que desbordan la capacidad de respuesta de la administración de justicia en lo contencioso administrativo, puesto que en la

conciliación extrajudicial no se está estableciendo un fin a la controversia, porque son pocos los casos que llegan a un acuerdo, afectando ostensiblemente los principios de eficacia y eficiencia, que deben prevalecer en las entidades que integran el Estado y en especial en esta rama del derecho.

Por lo relacionado, se debe examinar la viabilidad de esta figura jurídica, con mayor razón cuando la Ley 1437/2011, deja abierta la posibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio, y poner fin al proceso, independientemente en la etapa que se encuentre. De todo lo anterior es válido retomar las cantidades de procesos que fueron presentados en los despachos judiciales del Distrito de Barranquilla durante el período de referencia (2012 -2014) en cuanto a conciliaciones fallidas y a las conciliaciones logradas, tal como se presenta en la Tabla siguiente:

*Tabla 6. Porcentaje de conciliaciones logradas frente a las fallidas en el Distrito de Barranquilla durante el período 2012- 2014.*

Años	Reparación directa	Audiencias fallidas
2012	122	1.535
2013	1.592	582
2014	1.244	851

Fuente: Datos suministrados por las Procuradurías Delegadas en Barranquilla, junio de 2015

La situación que aquí se presenta, de acuerdo con los datos no permiten establecer que haya existido eficiencia en cuanto a las conciliaciones por reparación directa en el Distrito de

Barranquilla; más bien existe una tendencia en mejorar con respecto a un año la solicitud por este concepto en algunos despachos judiciales. Las cifras indican que para el año 2012 las solicitudes por reparación directa fueron 122, en comparación de audiencias fallidas, estimadas en 1.535 (0.7%), aspecto que tuvo un despegue en el período posterior, pues se presentaron 1.592 solicitudes para reparación directa y solo fueron fallidas 582 (73,5%). En el siguiente año se mantuvo el aumento en cuanto al número de solicitudes para reparación directa y, aunque las cantidades disminuyeron con respecto al anterior periodo (1.244) y las fallidas también sufrieron cierto incremento (851), lo cual no representa, ni puede considerarse eficiencia porque como ya se dijo anteriormente solo es el caso de algunos despachos judiciales.

*3.4.3. La no eficacia de la Conciliación extrajudicial en el Distrito de Barranquilla.* A partir de los datos recolectados en los despachos judiciales relacionados con las demandas de conciliación directa se puede establecer la no eficacia de la Conciliación extrajudicial en el Distrito de Barranquilla durante el período de referencia. En la mayoría de los casos que denotan la no eficacia de la conciliación en el país se puede evidenciar a partir de las revocatorias de Sentencias proferidas por los Altos Tribunales, como, por ejemplo, en la que se condena a la nación:

Revóquese la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 12 de septiembre de 2005 y en su lugar se resuelve:

PRIMERO: Declárese a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL administrativamente responsable por los perjuicios causados a los demandantes, con ocasión de las lesiones sufridas por el señor WALTHER DAVID JIMENEZ JIMENEZ durante los hechos ocurridos el 7 de agosto de 2000.

SEGUNDO. Condénese a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL a pagar por perjuicios morales, las siguientes sumas de dinero a las personas que a continuación se indican:

INDEMNIZADO: Walther David Jiménez Jiménez (Lesionado)

SMLMV: 80

EQUIVALENTE EN PESOS: \$51.548. 000.oo

INDEMNIZADO: Olga Rosa Jiménez Gómez (Madre)

SMLMV: 80

EQUIVALENTE EN PESOS: \$51.548. 000.oo

INDEMNIZADO: Darío de Jesús Jiménez Giraldo (Padre)

INDEMNIZADO: Jury Andrea Jiménez Jiménez (hermana)

SMLMV: 40

EQUIVALENTE EN PESOS: \$25.774. 000.oo

INDEMNIZADO: María Jazmín Jiménez Jiménez (hermana)

SMLMV: 40

EQUIVALENTE EN PESOS: \$25.774. 000.oo

TERCERO: Condénese a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO

NACIONAL a pagar por concepto de lucro cesante consolidado y futuro a WALTHER DAVID JIMENEZ JIMENEZ la suma de CIENTO TREINTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS DOCE MIL QUINIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$ 138.712.539.33).

Aspectos como los que se indican en la sentencia anterior son los que se consignan en forma repetitiva y se constituyen en señales de lo que ha sido hasta los momentos actuales la solicitud de conciliaciones por reparación directa en el territorio colombiano.

En el Distrito de Barranquilla la situación no es diferente y como se ha observado de acuerdo con la información suministrada, se percibe aparentemente un cambio, pero este obedece o más bien responde a las iniciativas de algunos despachos judiciales, pero la figura jurídica de la conciliación permanece en proporciones similares a como esta se inició en el año 2002.

En tales circunstancias, al operarse y fallarse a favor de las personas anteriormente señaladas el pago por indemnización en parte corrobora el principio de igualdad ante las cargas públicas, frente a las actuaciones de la administración o del Estado y estableciendo que por razones de equidad y justicia redistributiva, “quien ha sufrido un perjuicio causado por una administración debe ser indemnizado, y ciertamente la víctima no tiene por qué sufrir ella sola los daños producidos por un acto de la administración, legitimo desde luego” (p. 209), como aquel hecho que afectó y conmovió la cimiento de la sociedad colombiana con los acontecimientos que después de 30 años mantiene al país en un reclamo por conocer la verdad y hacer operativa la justicia, como el denominado holocausto del Palacio de Justicia.

## CAPITULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. CONCLUSIONES

Algunos aspectos que se pueden tener en cuenta al momento de establecer las conclusiones de este estudio, hacer referencia a lo siguiente:

- La gran mayoría de los implicados en litigios con el Estado, ya sea particulares con este y entre ellos mismos prefieren resolver sus asuntos negociándolos entre ellos mismos, pues no confían en las entidades designadas para este fin ni en el tiempo que estas mismas asignan para resolver el conflicto, procurando una decisión que les favorezca.

- En Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario la eficacia de la Conciliación extrajudicial, en el medio de control reparación directa, durante el período 2013 – 2014 queda supeditada a los casos que se lograron detectar de acuerdo con la información consignadas en los diferentes despachos judiciales y ello representa en un 52.5% de los asuntos conciliados, pues en su gran mayoría los casos no presentan fallos.

Con el interés en fortalecer la figura de la conciliación en Colombia, han sido muchas las publicaciones que al respecto se han hecho, entre las cuales se resalta el libro Conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo, bajo el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GIZ) y con la edición de Legis. El texto contó con la

coordinación de la Procuraduría General de la Nación que en forma conjunta con asesores de la GIZ y de Legis Editores, se constituye en un esfuerzo que el Estado realiza con propósito de contribuir con la función pedagógica a la cual se hace referencia en líneas anteriores.

El texto en un ciento por ciento es para especialistas o personas versadas sobre la materia, pues en cada una de sus partes hace alusión a lo normativo, y a la cual compilación de las disposiciones vigentes en materia conciliatoria, con sus respectivas glosas jurisprudenciales y doctrinales, pero una llegada al público del común, está muy distante. Existen otros documentos que hacen mención al tema y al igual que las visitas que en términos preventivos se realizan a los comités de conciliación y/o representantes legales de las entidades que no lo tengan constituido, en todo el territorio nacional, son aspectos que el Estado colombiano consideran de apoyo para la pedagogía e instrumentalización de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación, en cuanto a la definición de estrategias y acciones con el fundamento de cumplir con las labores de verificación y evaluación de las políticas, para darle cumplimiento a las funciones que les fueron establecidas en el Decreto 1716 de 2009

Al igual que en el resto del país en Barranquilla las entidades encargadas de facilitar el accesos a la justicia son conscientes de la importancia de la conciliación como figura jurídica para solventar los conflictos existentes entre los particulares y el Estado y prueba de ello es el aparente incremento de algunas Procuradurías Delegadas en la gestión de los casos conciliatorios extrajudicialmente durante el período de la referencia 2012 – 2014, pero es apenas destacable como compromiso de esas oficinas por mostrar en el ámbito regional su interés por ese aspecto, pero en el fondo, en términos generales, a los funcionarios no les importa llevar la información a

la mayoría de la población y quienes acuden a las instancias conciliatorias lo hacen convencidos de que esta es la mejor forma de ganar en forma colectiva.

De esta situación se puede tomar como un ejemplo claro la conciliación prejudicial celebrada ante la Procuraduría Ciento Setenta y Cuatro (174) Judicial I, la cual fue fallada el seis de diciembre de 2012 en la que se aprobó la culminación del conflicto entre la señora Yoryanis María Becerra Arregocés y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

- Existen tratadistas que elogian este mecanismo, situación que no se comparte puesto que de las numerosas solicitudes tramitadas son muy pocas las que terminan en un acuerdo, generándose un doble desgaste.

Por lo tanto, se expresa que este mecanismo es ineficaz, puesto que genera un doble desgaste, por una parte, del Ministerio Público y otro de los jueces quienes deben de analizar lo actuado por estos para una posterior aprobación. Para que este organismo cumpla con esta función requiere de una infraestructura locativa, tecnológica y sobre todo una planta de personal, que unidos generan una carga económica enorme al Estado, desgaste que desde todo punto de vista resulta infructuoso frente a los resultados que se obtienen.

La conciliación extrajudicial no es vista como un medio que busca solucionar un conflicto, sino como un verdadero obstáculo para acceder a la justicia el cual genera un desgaste innecesario al Estado como también a las partes; es lamentable escuchar frases como “acudir a la conciliación extrajudicial es perder el tiempo” más aun cuando la misma norma colombiana

faculta a las partes para que dentro de cualquier etapa del proceso judicial se culmine mediante un acuerdo.

Este mecanismo debe ser examinando detalladamente confrontándose el costo vs beneficio, resultado que debe permitir tomar una decisión de fondo que la convierta en una herramienta realmente útil al sistema judicial, en cuanto contribuya en una forma efectiva a la descongestión, y que se le reconozca una posible reducción en las estadísticas de procesos, teniendo en cuenta que limita a los ciudadanos el acceso a la justicia por ser un requisito de procedibilidad, pudiéndose presentar una vulnerándose de esta forma derechos derecho fundamental, situación que es muy preocupante.

Es necesaria la orientación al ciudadano al igual que la atención de los usuarios, la cual llegó a la cifra de 160.215 durante el año 2014 quienes fueron atendidos en los Centros de Orientación y Atención al Ciudadano en el orden nacional en forma “personal, telefónica o por correo electrónico. Se recibieron 2.862 y respondieron 2.722 derechos de petición. (p. 127). En la siguiente Tabla se muestran los distintos niveles en los cuales se atendieron los usuarios, lo cual confirma la insuficiencia de la pedagogía que se hace al respecto.

Tabla 7. Orientación al ciudadano y atención de usuarios - año 2014

<b>ORIENTACIÓN AL CIUDADANO Y ATENCIÓN A USUARIOS 2014</b>	<b>CENTRAL</b>	<b>REGIONAL</b>	<b>PROVINCIAL</b>	<b>DISTRITAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ORIENTACIÓN AL CIUDADANO</b>					
<b>No. de orientaciones bridadas al ciudadano</b>	21.636	19.281	16.948	987	58.852
<b>ATENCIÓN DE USUARIOS</b>					
<b>No. de asuntos recibidos personalmente</b>	30.305	12.475	12.139	3	54.922
<b>No. de asuntos recibidos telefónicamente</b>	27.152	2.180	1.122	0	30.454
<b>No. de asuntos recibidos por correo electrónico</b>	7.398	2.582	1.333	0	11.313
<b>No. de asuntos recibidos comunicación escrita</b>	25.472	24.361	12.777	916	63.526
<b>TOTAL USUARIOS ATENDIDOS</b>	90.327	41.598	27.371	919	160.215

FUENTE: Datos obtenidos del Informe de gestión 2014. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. En: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/240815gestion.pdf>

#### 4.2. RECOMENDACIONES

Al Estado colombiano le corresponde implementar nuevas políticas y tomar decisiones para organizar el sistema de conciliación extrajudicial, tal como lo asegura Edwing Arteaga Padilla (2011) en el artículo cuya referencia está orientada hacia el tratamiento de la eficacia de

la acción de reparación directa en casos de violaciones de derechos humanos a la luz del Derecho Internacional Humanitario HDDIDDHH, con la finalidad de que la figura jurídica de Reparación Directa en Contencioso Administrativo, genere los resultados para los cuales fue creada.

Teniendo en cuenta, que actualmente se encuentra erigiendo efectos contrarios a los objetivos fijados con su creación.

La acción de reparación directa en Colombia, y en especial en el Distrito de Barranquilla, si bien constituye un excelente recurso judicial adecuado para la declaratoria de responsabilidad estatal, se encuentra limitado por sus alcances, en cuanto a lo concerniente a la satisfacción de los derechos de la ciudadanía quienes manifiestan su desconfianza y su falta de credibilidad en los mecanismos que se utilizan con el propósito de sacar adelante sentencias que contribuyan en su satisfacción.

En algunas oportunidades el fallo ha sido contrario a las pretensiones depositadas en la solicitud; el Estado o las instituciones que forman parte de este o las otras entidades descentralizadas alegan a su favor que los términos del reclamo ya se vencieron, o que no se presentaron las suficientes pruebas para soportar la demanda o que sencillamente, no existe responsabilidad por cuanto fue un fenómeno natural fortuito y contra el cual no se puede luchar.

Estas razones indican a las claras que la población colombiana no conoce la legislación, mientras que los funcionarios del Estado promulgan normas sin realizar una adecuada pedagogía alrededor de las mismas y como resultado se tiene lo que actualmente se muestra: El no uso de la figura jurídica como actualmente se necesita para mostrar que en este país existe eficiencia en la

utilización y satisfacción de la ciudadanía por los fallos que se dan así sean estos dados en su contra.

En la medida que se adecuen tanto la infraestructura administrativa y se doten los despachos judiciales con personal idóneo y capacitado, se puede esperar en un futuro a corto plazo que la conciliación rinda los resultados esperados y cumpla con la eficiencia que le exige, en vez de críticas por el actual desempeño, que más bien se puede utilizar como entorpecimiento a los procesos de demanda ante los juzgados.

Es conveniente y necesario revisar las formalidades judiciales que impiden a la ciudadanía acceder a este tipo de mecanismos para hacer efectivo y hacer valer sus derechos por las vías judiciales del Estado, sin tanta dilación o demora en los procesos, lo cual contribuye a la poca confianza que aún queda en el ánimo de pocos ciudadanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arteaga Padilla, E. (2011). Eficacia de la acción de reparación directa en casos de violaciones de derechos humanos a la luz del DDIDDHH. En: Justicia, no. 19 (junio 2011). pp. 217-225.

Consultado en mayo de 2014 en:

[http://publicaciones.unisimonbolivar.edu.co/rdigital/justicia/index.php/justicia/article/view  
File/153/149](http://publicaciones.unisimonbolivar.edu.co/rdigital/justicia/index.php/justicia/article/view/File/153/149)

Betancur Jaramillo, C. (2009). *Derecho procesal administrativo*. 7ª. Ed. Medellín: Señal.

Gamboa Balbín, C.L. (2005). Las virtudes y los vicios de la conciliación extrajudicial: dualidad discursiva de la justicia moderna. Lima: Justicia Viva. Consultado en mayo de 2015 en:

[http://www.justiciaviva.org.pe/concurso\\_giusti/gamboa.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/concurso_giusti/gamboa.pdf)

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (2002). *Constitución Política de Colombia, 1991*.

Barranquilla. Ediciones Universidad Simón Bolívar.

Colombia. Corte Constitucional. (2001). Sentencia C- 893 de 2001. Consultado en junio de

2014: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-893-01.htm>

Colombia. Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-598/2011. Consultado en mayo de 2014:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-598-11.htm>

Colombia. Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-023/2012. Consultado en junio de 2014:

<http://corte-constitucional.vlex.com.co/vid/-428260858>

Colombia. Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-523/2013. Consultado en abril de 2014:

<http://corte-constitucional.vlex.com.co/vid/-514046926>

Colombia. Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-242/97. Consultado en abril de 2013:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-242-97.htm>

Colombia. Consejo de Estado. (2005). Expediente 14579. Consultado en junio de 2014:

<http://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-52534273>

Colombia. Congreso de la República. (1991). Ley 23/91. Consultado en junio de 2014:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=6546>

Colombia. Congreso de la República. (1998). Ley 446/98. Consultado en julio de 2014:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=3992>

Colombia. Congreso de la República. (2001). Ley 640/01. Consultado en julio de 2014:

[http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_640\\_de\\_2001\\_Colombia.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_640_de_2001_Colombia.pdf)

Colombia. Congreso de la República. (2009). Ley 1285/09. Consultado en julio de 2014:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=34710>

Colombia. Congreso de la República. (1996). Ley 270/96. Consultado en junio de 2014:

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/2045451/LEY+270+DE+1996+PDF.pdf/4c73d5bb-2321-4ea8-852f-beec9faf31a5?version=1.1>

Colombia. Congreso de la República. (2010). Ley 1395/10. Consultado en junio de 2014:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=39994>

Colombia. Congreso de la República. (2012). Ley 1564/12. Consultado en junio de 2014:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=48425>

Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1437/11. Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Consultada en: marzo de 2014:

[http://nisimblat.net/images/ley\\_1437\\_2011\\_CODIGO\\_CONTENCIOSO.pdf](http://nisimblat.net/images/ley_1437_2011_CODIGO_CONTENCIOSO.pdf)

Colombia. Congreso de la República. (1998). Decreto 1818/98. Consultado en junio de 2014:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=6668>

Colombia. Congreso de la República. (1998). Decreto 2511/98. Consultado en junio de 2014:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6539>

Colombia. Congreso de la República. (2000). Decreto 1214/00. Consultado en abril de 2014:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=3839>

Colombia. Congreso de la República. (1984). Decreto 01/84. Consultado en diciembre de 2014:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6543>

Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. (2007). Guía institucional de conciliación en administrativo. Consultado en junio de 2014 en:

[http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a411-](http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a411-64eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo_minJustici.pdf?MOD=AJ)

[64eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo\\_minJustici.pdf?MOD=AJ](http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a411-64eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo_minJustici.pdf?MOD=AJ)

[PERES](#)

Colombia. Procuraduría General de la Nación. (2015). *Informe de gestión 2014*. Bogotá:

Procuraduría General de la Nación. En:

<http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/240815gestion.pdf>

Colombia. Procuraduría General de la Nación. (2013). *Informe de gestión 2012*. Bogotá. En:

[http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info\\_gel\\_archivos/5/INFORME%20FINAL%20DE%20GESTION%20PROCURADURIA%20GENERAL%202012.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/INFORME%20FINAL%20DE%20GESTION%20PROCURADURIA%20GENERAL%202012.pdf)

Colombia. Presidencia de la República. (2009). Decreto 1716/09. Consultado en febrero de 2015:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=36199>

Dussán Hernández, O. (2012). *La conciliación en la jurisdicción contenciosa administrativa*.

Universidad Militar Nueva Granada. Consultada en abril de 2014, en:

<http://www.umng.edu.co/documents/63968/71201/Art+14+rev+24.pdf>, pagina

Gamboa Balbín, C. L. (2005). *Las virtudes y los vicios de la conciliación extrajudicial*.

Consultado en: [www.justiciaviva.org.pe/concurso\\_giusti/gamboa.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/concurso_giusti/gamboa.pdf)

González Rey, S. Comp. (2011). *Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Guerra Jiménez, O. I. & y Lozano Beltrán, Cesar. (2014). *Ineficacia de la conciliación*

*extrajudicial en lo contencioso administrativo*. Universidad Militar Nueva Granada

(Facultad de Derecho. Especialización en Derecho Administrativo). Bogotá. Consultado en mayo de 2014:

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12577/1/INEFICACIA%20DE%20LA%20CONCILIACION%20EXTRAJUDICIAL%20EN%20LO%20CONTENCIOSO%20ADMINISTRATIVO.pdf>

Homo Universalis. (2013). *La conciliación judicial y extrajudicial*. Consultado en agosto de

2014: <https://diegozpy.wordpress.com/2013/05/05/la-conciliacion-judicial-y-extrajudicial/>

[http://www.gerencie.com/caracteristicas-de-la-reparacion-directa-y-requisitos-previos-para-](http://www.gerencie.com/caracteristicas-de-la-reparacion-directa-y-requisitos-previos-para-interponerla.html)

[interponerla.html](http://www.gerencie.com/caracteristicas-de-la-reparacion-directa-y-requisitos-previos-para-interponerla.html). Características de la reparación directa y requisitos previos para

[interponerla](http://www.gerencie.com/caracteristicas-de-la-reparacion-directa-y-requisitos-previos-para-interponerla.html). Consultada en marzo de 2015: [http://www.gerencie.com/caracteristicas-de-la-](http://www.gerencie.com/caracteristicas-de-la-reparacion-directa-y-requisitos-previos-para-interponerla.html)

[reparacion-directa-y-requisitos-previos-para-interponerla.html](http://www.gerencie.com/caracteristicas-de-la-reparacion-directa-y-requisitos-previos-para-interponerla.html).

Legis. (2013). *Conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo*. 2ª. Ed.

Bogotá: Legis.

Margaux Guerra, Y. Castro Ardila, J. (2007). Diversas formas de la responsabilidad del Estado

por la actividad administrativa. En: *Diálogos de Saberes* no. 26 (enero-junio 2007); p.p.

145-162.

- Palacio Hincapié, J. A. (2002). *Derecho Procesal Administrativo*. 3ª. Ed. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R.
- Palacio Hincapié, J. A. (2010). *Derecho Procesal Administrativo*. 7ª. Ed. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R.
- Peña Guevara, A. M.; Polo García, C. A. & Solano Vargas, D. X. (2002). *Conciliación Extrajudicial, un análisis a su ampliación práctica desde el punto de vista jurídico*. Tesis de Grado: Pontificia Universidad Javeriana (Facultad de Ciencias Jurídicas). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Quintero, B. & Prieto, E. (1995). *Teoría general del proceso*, Tomo II. Santa Fe de Bogotá: Temis.
- Restrepo Arredondo, B. de J. (2011). *La conciliación como solución de conflictos*. En: *Estudios de Derecho*. Vol. LXVIII, no. 152 (diciembre, 2011).
- Romero Díaz, H. (2006). *La conciliación judicial y extrajudicial en el derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Legis.
- Saade Urueta, J. U. (2008). *La conciliación*. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R.
- Uribe Mota, M. (2004). *Eficacia de la conciliación extrajudicial en derecho, como requisito de procedibilidad en asuntos de familia: Función social de la Ley 640 de 2001*. Universidad Industrial de Santander (Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencias <http://publicaciones.unisimonbolivar.edu.co/rdigital/justicia/index.php/justicia/article/view/File/153/149Políticas>): Bucaramanga, 2004. Consultado en mayo de 2004: <http://repositorio.uis.edu.co/jspui/bitstream/123456789/8222/2/112553.pdf>

Younes Moreno, D. (1997). *Curso de Derecho Administrativo*. 6ª. ed. Santa Fe de Bogotá:

Temis.