

**LA CONCILIACION ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA**

**KENDY KETTY AYALA GOMEZ**

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**BARRANQUILLA**

**2001**

**LA CONCILIACION ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA**

**KENDY KETTY AYALA GOMEZ**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al Título de  
ABOGADO**

**Director  
Dr. FERNANDO BORDA CASTILLA**

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA  
FACULTAD DE DERECHO**

**BARRANQUILLA**

**2001**

**Nota de aceptación**

---

---

---

---

**Presidente del Jurado**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

**Barranquilla, Octubre del 2001**

## DEDICATORIA

A **DIOS**, por darme mi vida y la inteligencia necesaria para culminar mi triunfo académico.

A mi mamá **TERESITA MARTINEZ OSPINO**, por su amor, confianza y cariño, sin tu ayuda no hubiera sido posible tan anhelada meta.

A mi abuela **TERESA MARTINEZ SALCEDO**, por el apoyo brindado durante mi desarrollo estudiantil.

## **AGRADECIMIENTOS**

Asesora **Dra. ROCIO ACOSTA MANOTAS**, su orientación y sus aportes dieron a este trabajo de investigación una visión actual y jurídica.

A mis amigas **LIA BENEDETTY TOVAR** y **TATIANA BARROS PINEDO**.

## RESUMEN

Es un hecho conocido, la congestión judicial que se vive en los despachos de los Jueces y Magistrados, los procesos son exageradamente dilatados en relación con el tiempo, lo que, a su vez, genera unos costos económicos para el Estado.

A esto sumamos las diferentes trabas procesales, el procedimiento poco práctico y la falta de medios técnicos que ayuden a solucionar el conflicto. Lo anterior sin lugar a dudas va en contravía de lo expresado en el artículo 228 de la Constitución Nacional, cuando expresa que: “...*Los términos procesales se observaran con diligencia...*” La Justicia Contencioso Administrativa, de igual manera, sufre los estragos de la congestión judicial, aspecto que, sin lugar a dudas, altera la función principal de impartir pronta justicia por parte de los Jueces

**Palabras clave:** Procedimiento civil. Conciliación, Mediación, Derecho

## **ABSTRACT**

It is a well-known fact, the judicial congestion that one lives in the offices of the Judges and Magistrates, the processes are dilated exaggeratedly as regards the time, what, in turn, generates a few economic costs for the State. To this we add the different procedural hobbles, the slightly practical procedure and the absence of technical means that help to solve the conflict. The previous thing undoubtedly goes in counterroute of them expressed in the article 228 of the National Constitution, when it expresses that: "... The procedural terms will be observed by diligence..." The Justice Contentious Administrative, of equal way, suffers the ravages of the judicial congestion, aspect that, undoubtedly, alters the main function to give prompt justice on the part of the Judges.

**Keyd words:** Civil procedure, Conciliation, Mediation, Right

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
1. NORMAS APLICABLES A LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA.....	13
1.1. OBJETO DE LA LEY 446 DE 1998, DECRETO 1818 DE 1998 y LEY 640 DEL 2001 13	
1.1.2. Decreto 1818 de 1998.....	15
1.1.3. Decreto 2511 de 1998.....	15
1.1.4. Ley 640 del 2001 .....	15
PRECISIONES DE LA LEY 640 DEL 2.001.....	18
1.1.5. Decreto número 131 de 2001.....	20
1.2. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA LEY 23 DE 1991 Y LA LEY 446 DE 1998 .....	22
1.3. PROCESO DE FORMACION DE LA LEY 446 DE 1998 .....	23
2. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS .....	32
2.1. LA CONCILIACIÓN.....	32
2.1.1. Definición.....	32
2.1.2. Análisis de la Definición de Conciliación plasmada en la Ley 446 de 1998 y en la ley 640 del 2001 .....	34
2.1.3. Naturaleza de la Conciliación.....	36
2.1.4. Asuntos Objeto De Conciliación.....	38
2.1.5. Principios Orientadores De La Conciliación Administrativa.....	45
2.1.5.1. Saneamiento Jurídico.....	45
2.1.5.2. Tendencia a la Totalidad.....	46
2.1.5.3. Replanteamiento del principio mediante el cual la Legalidad no se negocia. .	46
2.1.5.4. Delimitación de la materia Conciliatoria.....	48
2.1.6. Elementos de La Conciliación.....	49
2.1.7. Clases De Conciliación.....	58
2.1.9 Efectos De La Conciliación.....	60
2.2. OTROS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS .....	62
2.2.1. El Arbitraje .....	62
2.2.2. La Amigable Composición.....	63
3. LA CONCILACIÓN EXTRAJUDICIAL Y JUDICIAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA .....	64
3.1. GENERALIDADES.....	65
3.2. CLASES DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL.....	66
3.2.1. Conciliación Extrajudicial de Tipo Institucional.....	67
3.2.2. Conciliación Extrajudicial de Tipo Administrativo .....	68
3.2.3. Conciliación Extrajudicial de Tipo en Equidad.....	69
3.3. TRÁMITE .....	70
3.3.1. Trámite de la Conciliación Extrajudicial de Tipo Institucional .....	70
3.3.2. Trámite de la Conciliación Extrajudicial de Tipo Administrativo. ....	75



3.4. LA CONCILIACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA .....	77
3.5. OPORTUNIDAD PARA CONCILIAR.....	77
3.6. EFECTOS.....	80
4. CENTROS DE CONCILIACIÓN.....	81
4.1. DEFINICIÓN .....	81
4.2. REGLAMENTACIÓN.....	82
4.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA.....	83
4.4. OBLIGACIONES DE LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN .....	85
4.5. DEL CONCILIADOR.....	87
4.5.1. Calidades .....	88
4.5.2. Deberes .....	90
4.5.3. Providencias .....	92
4.5.4. Impedimentos y Recusaciones .....	92
4.6. PAPEL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LAS CONCILIACIONES DE LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN.....	93
4.7. EL CONSEJO NACIONAL DE CONCILIACION Y ACCESO A LA JUSTICIA COMO APOORTE FUNDAMENTAL DE LA LEY 640 DEL 2001 .....	95
5. ACTA DE CONCILIACION .....	97
5.1. DEFINICION .....	97
5.2. CARACTERÍSTICAS.....	97
5.3. CLASES .....	98
5.4. CONTENIDO DEL ACTA DE CONCILIACION.....	100
6. CONCLUSION .....	103
BIBLIOGRAFIA .....	106

## INTRODUCCIÓN

Es un hecho conocido, la congestión judicial que se vive en los despachos de los Jueces y Magistrados, los procesos son exageradamente dilatados en relación con el tiempo, lo que, a su vez, genera unos costos económicos para el Estado.

A esto sumamos las diferentes trabas procesales, el procedimiento poco práctico y la falta de medios técnicos que ayuden a solucionar el conflicto.

Lo anterior sin lugar a dudas va en contravía de lo expresado en el artículo 228 de la Constitución Nacional, cuando expresa que: “...*Los términos procesales se observaran con diligencia...*”

La Justicia Contencioso Administrativa, de igual manera, sufre los estragos de la congestión judicial, aspecto que, sin lugar a dudas, altera la función principal de impartir pronta justicia por parte de los Jueces.

Por ende, el Legislador al crear la Ley 446 de 1998, estableció nuevas herramientas en aras de solucionar el conflicto de la congestión judicial, lo que resalta el pensamiento contemporáneo de los Estados de Derecho del nuevo milenio por comenzar, como es la agilidad y la eficiencia.

Con anterioridad a la citada Ley, teníamos en el panorama jurídico Colombiano, la Ley 23 de 1991, que tocó, en ese entonces, los puntos álgidos de la Justicia Colombiana, y dadas las características históricas de esa Ley, así como, el aspecto limitado en cuanto a la competencia temporal que tenía el Decreto reglamentario de esa Ley 23, como es el Decreto 2651 de 1991, el Legislador Colombiano dispuso la creación de la Ley 446 de 1998, como un instrumento eficiente en aras de cambiar la mentalidad beligerante de los Profesionales del Derecho y de los funcionarios judiciales.

La Ley 446 de 1998, no sólo vino a reformar aspectos sobre la Conciliación e implementar los otros *Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos*, sino que también, reformó tópicos relacionados con el Procedimiento Civil, el Derecho de Familia y el Derecho Laboral.

La Conciliación Administrativa se constituye, sin lugar a dudas, en un mecanismo eficiente que va a ayudar en la solución de la crisis de la congestión judicial.

A lo largo de este Trabajo Investigativo, y gracias a las fuentes bibliográficas, se pudo comprender mejor el papel que dentro del Sistema Jurídico contemporáneo de un País, juega la Conciliación, ya que, no solamente viene a constituirse en una respuesta a los interrogantes actuales surgidos en la mente de los Juristas, sino que, además, la Conciliación aporta un cambio dentro del ánimo dando como resultado la tolerancia y concordia que debe existir en todos los estamentos de la sociedad.

La figura jurídica de la Conciliación Administrativa, busca además que las Personas Jurídicas de Derecho Público implementen mecanismos conciliatorios para solucionar las diferencias que puedan surgir de sus actividades, lo mismo que, la Conciliación replantea la actitud del Gobierno Nacional en relación con la distribución del presupuesto, ya que, la Conciliación busca principalmente dar un alivio en la economía del Estado.

No solamente es conocida la Conciliación como un factor de descongestión, sino que también, la Conciliación busca *calidad* en la prestación de la Justicia como un servicio público.

Para mí, siempre fue un aspecto importante la proyección que evidentemente tenía el Legislador Colombiano al crear la Norma Jurídica en estudio, ya que ella busca perpetuar el *Ánimo Conciliatorio* como algo imperativo dentro del pensamiento jurídico colombiano, en aras de vislumbrar un ostensible cambio que ayude en el desarrollo de nuestro País. Complementado todo esto con la nueva Ley 640 del 2001 que regula también aspectos importantes en materia de conciliación administrativa, laboral y de familia.

## **1. NORMAS APLICABLES A LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA.**

### **1.1. OBJETO DE LA LEY 446 DE 1998, DECRETO 1818 DE 1998 y LEY 640 DEL 2001**

#### **1.1.1. Ley 446 de 1998**

En lo relacionado con la materia Contencioso Administrativa, el articulado normativo de la Ley objeto de la presente Investigación, plantea aspectos novedosos como son los siguientes: Presenta la posibilidad de acumular diversas pretensiones según la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil; consagra la posibilidad de notificar el Auto Admisorio de la Demanda a los Representantes Legales o a quien éstos hayan delegado para este fin; amplía el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; agrega una innovación dentro de la Acción de Reparación Directa al establecer que la misma no sólo se podrá interponer cuando la Administración incumpla su deber por cualquier actuación, sino que consagra la posibilidad de que ésta se incoe por cualquier otra causa; crea nuevas competencias en materia de apelaciones de Sentencias; determina la competencia de los asuntos que conocerán los Jueces Administrativos; y por último, la Ley 446 de 1998, regula la Conciliación Administrativa, objeto de análisis del presente Trabajo de Investigación. En la Parte III, Título I , Capítulo I, Artículo 64 de la Ley 446 de 1998, se consagra la

definición de Conciliación. Misma definición que establece que la Conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos. Circunstancia importante dentro del espíritu de esta Norma Jurídica, cuando su principal objetivo consiste en la descongestión de los despachos judiciales.

El Legislador Colombiano sintió la imperiosa necesidad de crear una solución de tipo legal al grave conflicto reinante en el Sistema Judicial Colombiano. Los procesos dilatados, las pocas herramientas Jurídico - Normativas, la falta de ánimo conciliatorio por parte del Estado a través de sus diferentes entidades de Derecho Público; son apenas las muestras tangibles de que aún estamos iniciando el camino de un Estado Conciliatorio y no de un Estado anquilosado en su Sistema Judicial, como es el actual, en cuanto al tema de los procesos judiciales. Es allí donde también se demuestra el grado de desarrollo de una Nación.

Resulta un avance novedoso la creación de esta Ley, ya que plasma herramientas prácticas y útiles que van a ayudar la viabilidad de soluciones alternas dentro de los diversos aconteceres que plantea la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El Estado y en especial la Justicia de lo Contencioso Administrativo, deben prepararse para acoger la Conciliación como el mecanismo más viable en la

solución de conflictos, dejando a un lado la actitud beligerante y germinar una mentalidad eminentemente conciliadora.

#### **1.1.2. Decreto 1818 de 1998**

El ánimo de la normatividad consagrada en el Decreto 1818 de 1998, es la de reglamentar en su totalidad el contenido de la Ley 446 de 1998, ya que se constituye el Decreto en un Estatuto Orgánico, en donde se compilan todas las normas aplicables a los diferentes *Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos*.

#### **1.1.3. Decreto 2511 de 1998**

Este Decreto que rige desde el 10 de Diciembre de 1998, viene hacer un corolario del Decreto 1818 de 1998, ya que reglamenta exclusivamente lo relacionado con el trámite de la Conciliación Extrajudicial en materia Contencioso Administrativo, establecido en uno de los apartes dentro del articulado de la Ley 446 de 1998, como una de las clases de Conciliación Administrativa, la cual más adelante dentro del presente Trabajo Investigativo se analizará detalladamente.

#### **1.1.4. Ley 640 del 2001**

El tema de la conciliación como medio alternativo de solución de conflictos ha constituido un elemento sustantivo en el discurrir de la actividad judicial en este

trimestre. La puesta en vigencia de la ley No. 640 el 5 enero del 2.001, que establece la obligación de la Conciliación, previo a acudir a las instancias judiciales ordinarias y la instalación de la “Alta Comisión Interinstitucional del Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigables Composición” así lo confirman.

Con esta medida se busca contribuir a la descongestión de la carga procesal en los diferentes Juzgados del país. Se aspira así resolver vía la conciliación, cuando menos el 65% de los 600,000 casos que anualmente ingresan al circuito judicial. Es decir, la posibilidad de llegar a una solución conciliada en más de 390,000 casos al año.

Además de forjar una nueva percepción cultural de litigio en los colombianos, se impulsa - vía este medio- la solución de un número cada vez mayor de conflictos. La conciliación se podrá intentar como etapa obligatoria a los 60 días anteriores a la iniciación formal del pleito.

Con esta nueva ley se espera no solo descongestionar los despachos judiciales del país, si no crear una nueva cultura entre los colombianos para la solucionar los conflictos mediante la conciliación, gracias a la cual se podrán arreglar asuntos de custodia. Cuidad personal, visitas y protección de menores, fijación de cuotas alimentarias, declaración de la unión marital de hecho y las disputas patrimoniales relativas a la celebración, ejecución y terminación de contratos civiles y comerciales, tales como compraventa, arrendamiento y prestamos entre otros



Con la nueva norma se busca además que a los jueces lleguen los casos que su gravedad revisten de una importancia que amerita la participación de un juez y no de un Conciliador.

Colombia tiene dos mil conciliadores y el gran reto del Gobierno es llegar a diez mil para lograr que el esquema de conciliación como requisito de procedimiento, sea una realidad.

Los consultorios jurídicos de las facultades de derecho podrán organizar su propio centro de conciliación, y los estudiantes podrán actuar como conciliadores sólo en los asuntos que por cuantía sean competencia de los consultorios.

### **LA CONCILIACION, REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD**

Teniendo como objetivo fundamental una nueva cultura judicial, y un replanteamiento en el papel que debe desempeñar el abogado en cualquier conflicto de intereses encontrados, el Congreso de la República expidió la ley 640 de enero 5 del 2001, publicada en el diario oficial número 44.282 de enero 5.

Avances fundamentales, en el ejercicio de la profesión de abogado, se plantean en esta ley. En el artículo 5, se establece los conciliadores en derecho, que deben ser abogados titulados, salvo las excepciones legales. Se le otorga al abogado un papel importante en la resolución de conflictos, ya que se está profesionalizando la

conciliación como alternativa para la solución de conflictos, por cuanto se requiere de ciertas calidades académicas para ejercer la función de conciliador.

La ley introduce aspectos importantes en materia de conciliación, ya que le da a la solicitud de conciliación en derecho extrajudicial, el poder interrumpir la prescripción y la caducidad, luego de que cumplan las formalidades prescritas en la ley, para tal efecto. Además, introduce como requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y familia, que se agote primero el procedimiento de la conciliación extrajudicial en derecho. Se contempla como excepción de este requisito los procesos en los cuales se solicite el embargo y secuestro de bienes, para lo cual se podrá acudir directamente a la jurisdicción.

#### **PRECISIONES DE LA LEY 640 DEL 2.001**

**PRIMERO.** Mediante sentencia C-1641 del 29 de noviembre del 2000 proferida por la Corte Constitucional se declaró exequible el artículo 52 de la ley 510 de 1999, que modificó el artículo 148 de la ley 446 de 1998, con excepción del párrafo 1, el cual fue declarado inconstitucional. En este párrafo se consagraba la figura del Defensor del Cliente de las instituciones financieras.

**SEGUNDO.** En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes donde se discutiría finalmente el proyecto de ley sobre conciliación, al Ministro de Justicia y

del Derecho y a sus asesores se le presentó el texto siguiente, con la única intención de conservar la figura del Defensor del Cliente de las instituciones financieras:

“Los defensores de cliente o figuras análogas de las instituciones financieras continuarán prestando sus servicios para la solución de los conflictos que se generen en las relaciones bancarias y financieras de los clientes o usuarios y las utilidades del sector financiero.

Los defensores del cliente o figuras análogas de las instituciones financieras también podrán actuar como conciliadores en los términos y bajo las condiciones de la ley 640 del 2001.

Cuando la ley establezca la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de la acción civil valdrá como tal la reclamación que se haya formulado ante el Defensor del Cliente o figura análoga en la respectiva institución financiera. Con todo, en aquellos casos en que el cliente se encuentre inconforme con la decisión adoptada por el defensor del cliente o figura análoga podrá ejercer la acción jurisdiccional para la definición de la respectiva controversia.

**TERCERO:** El Ministro y sus asesores aceptaron la inclusión del mencionado artículo así: Suprimiendo el último inciso y eliminando de los dos primeros la expresión “figuras análogas”. Igualmente se aceptó que rigiera inmediatamente

teniendo en cuenta que la figura del Defensor del Cliente había desaparecido del ordenamiento jurídico como consecuencia de la sentencia del 29 de noviembre del 2000, ya citada.

**CUARTO.** El artículo reviviendo la figura del Defensor del Cliente de las instituciones financieras apareció en el texto de la ley, como modificatorio de los párrafos 1 y 3 del artículo 148 de la ley 446 de 1998, cuando era evidente que sólo debería referirse a su párrafo primero y no al tercero, al cual trata de una materia distinta a la de conciliación, que era lo que se estaba discutiendo.

**QUINTO.** Así las cosas, se expidió del decreto 131 del 23 de enero del 2001, en el que, con fundamento legal, se corrigió el yerro contenido en el artículo 47 de la ley 640 del 2001 consistente en la mención equivocada del párrafo tercero del artículo 148 de la ley 446 de 1998. Es conveniente mencionar que para subsanar errores similares se han expedido, entre otros, los siguientes decretos 2582 de 1989, 763 de 1993, 2594 de 1993, 381 de 1994, 535 de 1994, 658 de 1994, 745 de 1995, 2351 de 1996, 759 de 1997, 545 de 1997, 1463 de 1996, 1483 de 1997, 369 de 1998, 623 de 1999, 765 de 2000.

#### **1.1.5. Decreto número 131 de 2001**

Por el cual se corrige yerros de la ley 640 de 2001 “por la cual se modifican normas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”

El Ministro delegatario de las Funciones Presidenciales, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el Decreto 73 del 17 de enero de 2.001 y por el artículo 45 de la ley 4° de 1913,

### **CONSIDERANDO**

Que el artículo 45 de la ley 4° de 1913, código de Régimen Político y Municipal prevé que “los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador”;

Que la ley 446 de 1998 “por la cual se adoptan como legislación permanente normas del decreto 2651 de 1991, se modifican algunas 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, eficacia y acceso a la justicia”, en su artículo 148 estableció el procedimiento que utilizaría la Superintendencia para el trámite de las funciones jurisdiccionales asignadas a ellas;

Que la ley 510 de 1999 por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades” mediante su artículo 52 modificó el artículo 148 de la ley 446 de 1998, sobre el

ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las superintendencias, incluyendo un paragrafo 3° que otorga la facultad para la Superintendencia de Industria y Comercio de liquidar los perjuicios respecto de las conductas constitutivas de competencia desleal;

## **1.2. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA LEY 23 DE 1991 Y LA LEY 446 DE 1998**

Debido a que el antecedente normativo más inmediato a la Ley 446 de 1998, es la Ley 23 de 1991, es necesario analizar tópicos relacionados con la misma, a efectos de establecer las diferencias y semejanzas existentes entre ambas, y poder así, entender los momentos históricos que rodearon el pensamiento del Legislador en cada caso.

Esta Ley 23 de 1991, habla en uno de sus apartes que la Conciliación Contencioso Administrativa, puede ser de dos clases: Prejudicial y Judicial. A diferencia de lo que consagra el Artículo 67 de la Ley 446 de 1998, cuando establece que las clases de Conciliación son Judicial y Extrajudicial, subdividiendo ésta última en tres tipos a su vez: Una Extrajudicial de Tipo Institucional, otra de Tipo Administrativo, y la última, de Tipo en Equidad.

Así mismo, la Ley 23, consagra que la Conciliación Administrativa puede ser Total o Parcial, y que los asuntos ventilables objeto de Conciliación, serán aquellos conflictos de carácter particular y contenido patrimonial, excluyendo los conflictos de carácter tributario, siempre y cuando, sean litigios que ante la Jurisdicción

puedan ser instaurados mediante las Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de Reparación Directa y de Controversia Contractuales; asunto que la Ley 446 no modificó en ningún aspecto.

Es lógico manifestar, que existen grandes diferencias entre una y otra Ley, sobre todo en lo relacionado con el trámite de la Conciliación en especial la Extrajudicial, ya que es imprescindible tener en cuenta los momentos históricos que rodearon la creación de cada Norma Jurídica.

Lo que sí mantiene la Ley 446 en relación con la Ley 23, son todos los aspectos de fondo de la Conciliación, tales como; La elaboración de un Acta de Conciliación que presta mérito ejecutivo y el Acuerdo inserto en ella hace tránsito a Cosa Juzgada, de igual manera, lo relacionado con la revisión que debe hacer el Ministerio Público sobre las diferentes Conciliaciones Extrajudiciales, y demás aspectos propios de ésta figura.

### **1.3. PROCESO DE FORMACION DE LA LEY 446 DE 1998**

En aras de una mejor comprensión del tema en estudio del presente Trabajo Investigativo, es menester traer a colación, el proceso de formación que tuvo al interior del órgano gestor, es decir, el Congreso de la República, la mencionada Ley 446 de 1998, la cual se convierte en una importante pieza legal ya que consagra disposiciones que regulan los denominados *“Mecanismos Alternativos*

*de Solución de Conflictos*”; encontrándose la Conciliación dentro de los ahí tratados, y más aún, la Conciliación Administrativa en especial. Ley que sustenta el propósito de descongestionar la Justicia Colombiana garantizando la eficiencia y el acceso por todos individuos a la misma.

Es así, como en este tópico se analizarán los pasos que siguió el Legislador para sacar a la luz pública esta Ley, sus motivaciones, planteamientos y demás datos de importancia en este asunto.

La Ley 446 de 1998 tuvo su origen a través de una iniciativa interpuesta por el Gobierno Nacional, y más exactamente, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, organismo que presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley con la finalidad de su aprobación y correspondiente aplicación práctica en nuestro País.

En primera instancia, este Proyecto fue estudiado y debatido por la Honorable Cámara de Representante, donde se identificó con el número interno 234 de 1996 Cámara. Y cuyo título era: *“Por medio de la cual se dictan Normas sobre eficiencia y descongestión en la Justicia y se promueve el acceso a la misma”*.<sup>1</sup> El cual como lo ordena la Constitución Nacional tuvo su primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, donde observando el debido procedimiento se designaron como



ponentes de este tema a los Honorables Representantes ROBERTO CAMACHO WEVERBERG y JESUS IGNACIO GARCÍA VALENCIA; los cuales en este primer debate presentaron a esta Comisión su ponencia, donde se refirieron al presente Proyecto de Ley en los siguientes términos:

En el informe de ponencia realizado por estos dos Representantes, se ilustró de manera amplia y enriquecedora sobre la importancia de esta Ley para el País en general, basándose en la premisa jurídica de que todo Estado Social de Derecho debe contar con una Administración de Justicia que haga efectivos los Derechos, Libertades y demás garantías de la sociedad. En razón de lo anterior profundizan en el problema que en la práctica se da como es la imposibilidad del Estado de cumplirle este presupuesto esencial a todos y cada uno de los conciudadanos, lo que ha traído en palabras de los mismos ponentes: “...*Fisuras en la sociedad por los cuales se filtra el empleo de métodos violentos para la solución de los conflictos*”<sup>2</sup>. Así mismo, señalan como causa de esta situación a la Congestión, que no es otra que la abundancia de proceso sin decisión judicial, la ausencia de instancias que filtren asuntos o causas reales que justifiquen poner en movimiento el aparato judicial, así como también, el rigorismo formal y los procedimientos lentos y engorrosos que entaban el actuar Estatal.

En virtud de esta situación, en consideración de los ponentes, es sobresaliente la normatividad de los Decretos 2279 de 1989, 2651 de 1991, y la de la Ley 23 de

1991, en cuanto han permitido la adaptación en nuestro sistema de mecanismos ágiles de resolución de conflictos.

Sin embargo, se presentaba la necesidad de adoptar como Normas permanente las consagradas en el Decreto 2651 de 1991, ya que la prórroga realizada por las Leyes 192 de 1995 y 287 de 1996, terminarían su vigencia el 10 de Julio de 1998 lo que instaba para la aprobación del presente Proyecto de Ley. Es así, como se demarca el objeto del mismo Proyecto, el cual parafraseando a los Representantes es: “Este Proyecto de Ley tiene por objeto en primer lugar, remplazar las Normas del Decreto 2651 de 1991 volviendo permanente algunas de sus disposiciones e incorporando algunas nuevas que coadyuven a la obtención de la finalidad que animaba tal regulación. De esta manera se evitara la ocurrencia de un enorme vacío normativo que afectará el decurso de los distintos Procesos que se han venido adelantando a la luz de la Legislación temporal y se aprovechara la oportunidad para traer a discusión nuevos temas inspirados por la misma filosofía.

Además, como se desprende del título del Proyecto de Ley, este no atiende exclusivamente a la descongestión de los despachos judiciales como presupuesto de una mayor eficiencia del Sistema de Administración de Justicia, sino que pretende cumplir un objetivo adicional, quizás el fundamental, cual es lograr un mayor acceso a la Justicia”.

Respecto al Proyecto presentado por el Gobierno Nacional, estos ponentes lo modificaron en algunos de sus apartes con el fin de enriquecerlo; con tales modificaciones el Proyecto plasma disposiciones normativas dirigidas a distintos fines, tales como: Un grupo de estas están encaminadas a propender por la descongestión judicial; otras por su parte, a la eficiencia en la Administración de Justicia, en las cuales se introducen modificaciones en el área del Derecho de Familia, el Laboral y el de lo Contencioso Administrativo, orientadas a proveer a cada una, instrumentos para optimizar el desarrollo de sus respectivas funciones; igualmente, plasma normas con el objeto de propender por el acceso a la Justicia; y también, otras que asignan funciones judiciales a determinadas Autoridades Administrativas para solucionar rápida y adecuadamente asuntos en materias especializadas como el Comercial y Financiero.

Esbozado lo anterior, lo que nos ocupa en este Trabajo Investigativo y que expresamente trata el Proyecto de Ley en estudio, es lo relativo a las Normas encaminadas a inclinarse por el acceso a la Justicia, donde se encuentran los denominados “Mecanismos *Alternativos de Solución de Conflictos*”. En este aspecto los Honorables Representantes, en su ponencia se refieren al grave problema por el que atraviesa la Administración de Justicia en cuanto que es insuficiente la misma ante la demanda cotidiana de solucionar conflictos, por lo tanto es necesario una normatividad, que además de fortalecer y optimizar los mecanismos tradicionales, propicie por soluciones alternativas que satisfaga tal demanda; es así, como los Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos,

cumplen a cabalidad con esta función ya que se ha descubierto que su aplicación no sólo logra descongestionar los estrado judiciales, sino que también, genera una nueva cultura para la resolución de los mismos conflictos, finalidad que ocupa en primer renglón en la Agenda Política del País.

No obstante, de existir Legislación vigente sobre mecanismos alternativos, como lo son; la Ley 23 de 1991, el Decreto 2651 de 1991 y el Decreto 2279 de 1989, en opinión de los ponentes: “ Exige la reforma de aspectos puntuales tales como: la conceptualización y determinación de los alcances jurídicos de la Conciliación y la Amigable Composición, el perfil de los Conciliadores, la reformulación de los procesos de control y seguimiento a estos mecanismos, al igual, que los requisitos para la constitución de Centros de Conciliación, el sistema tarifario para los mismos o la clasificación contextualizada de éstas figuras, entre otros”.<sup>5</sup>

En consecuencia, opera la normatividad del Proyecto de Ley con el fin de modificar, y así aclarar las inconsistencias que respecto a los distintos tópicos de la Conciliación existen en las Normas anteriormente citadas. Por lo tanto, la proposición final de estos ponentes es la de aprobar en este primer debate en la Comisión respectiva, el citado Proyecto de Ley con las modificaciones propuestas; a la cual se determinó por parte de ésta Comisión, aprobarlo. Consta ello en el Acta N° 28 de mayo 13 de 1997 firmada por los antes mencionados ponentes, por el Presidente de dicha Comisión, Dr. EMILIO MARTINEZ ROSALES, por su

Vicepresidente, Dr. LUIS VICENTE SERRANO SILVA y por el Secretario, Dr. CARLOS JULIO OLARTE CARDENAS.<sup>6</sup>

Siguiendo con el trámite de este Proyecto de Ley, se presenta para su segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representante, por los Honorables Representantes ROBERTO CAMACHO W., JORGE TADEO LOZANO y JAIME CASABIANCA P., para que sea aprobado el texto, lo cual tuvo su aceptación definitiva en sesión plenaria del día 18 de junio de 1997. Después de esto, se le dio trámite por Secretaría para que siguiera su curso legal y reglamentario en el Honorable Senado de la República.

Por otro lado, ya al interior del Honorable Senado de la República, fue rotulado este Proyecto de Ley con el número 1 de 1997 y designados como ponentes los Honorables Senadores JAIRO ESCOBAR FERNANDEZ y JORGE E. ESCOBAR AVILEZ, mismo que en su ponencia en la Comisión primera del Senado, con el objeto de debatirlo en primer debate, afirmaron, en consonancia con la Cámara de Representantes, la necesidad de implantar una nueva Ley en la República que logre perpetuar las disposiciones contenidas en el Decreto 2651 de 1991 dado su carácter temporal, señalando a su vez, la importancia de la iniciativa del Estado de querer desjudicializar las soluciones de los conflictos cediendo facultades a personas naturales y jurídicas diferentes al órgano jurisdiccional para que intervengan y propongan soluciones rápidas y contundentes en los conflicto que

debe atender el Estado, por medio de Instituciones como la Conciliación, la Amigable Composición y el Arbitraje, y que no obstante de haber sido de aplicación restringida en tiempos pasados, hoy en día son de muy buen recibo por el mundo contemporáneo Jurídico.

En relación a estas instituciones, es importante el análisis acerca de la Constitucionalidad de las mismas que realizan los ponentes, la cual según éstos, se encuentra consagrada en el Artículo 116 inciso 3° de la Constitución Política, Norma que faculta la existencia de estos mecanismos dentro del aparato judicial al investir a particulares de la honorable función de Administrar Justicia de manera transitoria, lo cual constituye una ayuda importante en la tarea de descongestionar el aparato judicial y de disminuir la impunidad en Colombia. Además de resultar uno de los medios más idóneos para desarrollar los Principios de Celeridad y Economía Procesal.

Así mismo, especifica que es materia procesal esta nueva Ley y que traería reformas a varios Códigos, como es el caso del Código de Procedimiento Civil y el del Código Contencioso Administrativo, donde se modifican, adicionan y crean unos nuevos Artículos. En tanto que en materia sustantiva se adicionan diversos aspectos como las causales de perención, los términos de presentación y contestación de la Demanda Administrativa, entre otros.

Un aspecto bastante sobresaliente y que va más allá de lo propiamente Jurídico es lo que en palabras de estos ponentes, se refiere a que estos mecanismos son unos instrumentos para la búsqueda de la Paz Social, y que en sus propios términos, textual: “La experiencia acumulada durante varios años, nos ha mostrado que la solución a los conflictos interpuestos, es algo inherente a la búsqueda de la Paz y por eso durante los últimos tiempos vemos la insistencia generalizada en el diálogo y el establecimiento de una cultura y educación para lograr que nuestra sociedad encuentre la convivencia pacífica ya que de por sí sentarse a hablar sobre las diferencias que separan a los ciudadanos, ello implica un gran avance en la medida en que hagamos común el uso de ese diálogo y nos habituemos a utilizarlo de manera permanente, lo cual nos enseñará a manejar y controlar las intransigencias del diario acontecer en nuestras relaciones sociales, económicas y jurídicas que nos circundan”.

Aprobado el Proyecto de Ley en primer debate dentro de la Comisión respectiva del Senado, según como consta en Acta de N° 14 de noviembre 5 de 1997, la cual es firmada por sus ponentes, por el Presidente de dicha Comisión, Dr. HECTOR ELI ROJAS, por su Vicepresidente, Dr. CARLOS MARTINEZ SIMAHAN, y por el Secretario, Dr. EDUARDO LOPEZ VILLA <sup>10</sup>. Pasando el Proyecto a su segundo debate, donde en el informe de los ponentes se solicita a la plenaria del Senado aprobarlo con la inclusión de una serie de modificaciones que atienden a sugerencias y razones de instituciones tales como el Ministerio de Justicia y del

Derecho, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Consejo de Estado, la Cámara de Comercio de Bogotá y de Compañías Aseguradoras, quienes hicieron sus sugerencias con el objeto de enriquecer el proyecto de Ley<sup>11</sup>. Este entonces, fue aprobado en sesión plenaria del Honorable Senado de la República del día 12 de mayo de 1998, y cuyo título era el siguiente: “Por la Cual se Adoptan como Legislación Permanente algunas Normas del Decreto 2651 de 1991, se Modifican y Expiden Normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras Disposiciones sobre Descongestión, Eficiencia y Acceso a la Justicia”.

Luego, por intermedio de un trámite secretarial, se envió el texto definitivo aprobado en el Senado a la Honorable Cámara de Representante para que siguiera el curso legal y reglamentario en su última fase.

Por último, cabe anotar que el Proyecto de Ley fue finalmente sancionado ya con el número de *Ley 446 de 1998* y cuyo título es “Descongestión de Despachos Judiciales”, con fecha de 7 de Julio de 1998 y rubricado por todas las autoridades:

## **2. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS**

### **2.1. LA CONCILIACIÓN**

#### **2.1.1. Definición**



Conciliar viene del latín *Conciliare*, que quiere decir: “Ajustar los ánimos de los que están opuestos entre sí.

Para el tratadista FELIPE DE VIVERO ARCINIEGAS, “La Conciliación es la resolución de un conflicto por las partes interesadas mediante la celebración de un acuerdo ante una instancia oficial”.

Desde una óptica del campo Contencioso Administrativo, la noción de Conciliación Administrativa sería la siguiente: “La Conciliación en el campo de las relaciones estatales, es una oportunidad de solucionar por la vía de un diálogo dirigido por un Conciliador investido de función Judicial, un conflicto entre el Estado servidor, encargado de la protección de los Derechos individuales y colectivos de la comunidad, y uno de los miembros de esa comunidad”.

Por otro lado, la Conciliación tiene por objeto el de descongestionar los despachos judiciales, por ende, se constituye en una manera extraprocesal de resolver los conflictos.

La Conciliación es la verdad jurídica por consenso y según lo que expresa el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: “*Conciliar*, es componer los ánimos de los que están opuestos; conformar dos o más proposiciones al parecer contrarias; granjear los ánimos a la benevolencia.....”

A causa de una pregonada congestión en los despachos judiciales, el Legislador dispuso la desjudicialización a través de unos mecanismos alternos dirigidos a solucionar este problema.

Para la Honorable Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de octubre 16 de 1991, “La Conciliación es un sistema o procedimiento legal que permite a las partes en conflicto, en uso de su voluntad autónoma, ensayar fórmulas de composición de sus intereses encontrados. Es un recurso de autorregulación de la sociedad frente al Estado en sus expresiones funcionales de dispensación de la Justicia con miras a agilizar y garantizar la operatividad de esta. Los Acuerdos que se logren mediante ese mecanismo Conciliatorio, tienen el carácter de Cosa Juzgada.”

Por otra parte, el Artículo 64 de la Ley 446 de 1998, en concordancia con el Artículo 1° del Decreto 1818 de 1998, define la Conciliación 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”.

### **2.1.2. Análisis de la Definición de Conciliación plasmada en la Ley 446 de 1998 y en la ley 640 del 2001**

En primera instancia, la Norma Jurídica conceptúa que la Conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, y como tal, es una manera anormal de terminar el Proceso Administrativo, como lo expresa el Dr. CARLOS BETANCUR JARAMILLO en su obra.

Continúa la Norma Jurídica en estudio, manifestando que la Conciliación resulta de la gestión que dos o más personas realizan para resolver sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado (condiciones indispensables), llamado Conciliador. Por lo tanto las partes primero deben de tener un Ánimus Conciliatore, que les permita hacer un intercambio de propuestas que al final se concretarán en el Acuerdo Conciliatorio; todo lo anterior supervisado bajo el amparo del tercero neutral o Conciliador, que es la persona a través del cual cobrará vigencia el resultado de ese intercambio de propuestas.

Es bueno tener en cuenta, primero que la voluntad de las partes no esté viciada; segundo que la representación de las partes, si hubiese, sea legítima; y tercero, que el Conciliador es ante todo un mediador independiente, que sólo velara por el debido trámite de la Conciliación.

Finalmente, nuestra normatividad moderna, refiriéndonos a la ley 640 del 2001, nos define la conciliación

### **2.1.3. Naturaleza de la Conciliación**

Ha sido objeto de exposiciones Doctrinales y Jurisprudenciales la naturaleza que ostenta la Conciliación dentro del ámbito jurídico.

Como primer dato, se encuentra la apreciación que hace el Dr. CARLOS BETANCUR JARAMILLO, en cuanto considera la Conciliación como una forma de terminación del proceso no tradicional, convirtiéndola así en un mecanismo para descongestionar los despachos judiciales en los asuntos que expresamente el Legislador le demarcó para su correspondiente aplicación.

Es así, como se diferencia el carácter de esta figura en comparación con otras como la Transacción, cuya operancia en el campo del Derecho Administrativo es casi que nula dadas sus limitaciones de índole práctico al interior de éste.

Ora, por la determinación de la Conciliación en cuanto a no contar con los mismos requisitos de la esencia de la Transacción, como que no tendrá que mediar para la reciprocidad de concesiones propias de aquella figura.

Así mismo, la Conciliación carece de carácter contractual y también de las formalidades previstas en la Ley para el Contrato, como figura Jurídica.

Adentrándonos más en este tópico, la Cámara de Comercio de la ciudad de Santa Fe de Bogotá ofrece una concepción bastante lógica en cuanto a la naturaleza de la Conciliación, partiendo de una premisa de Orden Constitucional, la cual está consagrada en el Artículo 116 de la Constitución Política, que reza así:

**Artículo 116:** Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de Administrar Justicia en la Conciliación de Conciliadores o en la de Árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en Derecho en Equidad, en los términos que determine la Ley”.

En esta concepción se concibe que la función que inviste al Conciliador, no es otra que la de *Administrar Justicia* y que por tratarse de una designación Constitucional deja sin fundamento las discusiones doctrinales acerca de la misma, en cuanto unos sostienen el carácter Jurisdiccional, otros, el de Judicial, y otro gran segmento, de una simple Intermediación donde se le negaba cualquier actuación Judicial, cada vez que el Juez cumplía con el trámite Conciliatorio.

La naturaleza Judicial que ostenta la función de los Conciliadores, implica el reconocimiento de la condición de depositarios de la confianza pública y además de la capacidad para propender por un arreglo justo, tanto para el Conciliador funcionario como para el particular.

Reconociéndole la capacidad judicial al Conciliador, se inicia una importante etapa en el Derecho Administrativo, ya que se da cabida a la Jurisprudencia donde ésta es fuente primordial de interpretación y aplicación de Normas.

Por otro lado, la Corte Constitucional en Sentencia C – 226 de junio 17 de 1993, se manifiesta en este asunto sin llegar a resolver todas las dudas, sin distinguir absolutamente la naturaleza de la Conciliación, ya que mezcló dos tendencias sin señalar la válida, la cual testa:

*“El Artículo 116 de la Carta fundamental consagra en su inciso final la figura según la cual los particulares en determinados casos, pueden ser investido transitoriamente de la función de Administrar Justicia. Y esos casos son taxativamente enunciados en la Norma Superior >>... En la condición de Conciliadores o en la de Arbitros habilitados por las partes para proferir fallos en Derecho o en Equidad<<. En primer término, se ha entendido por la Doctrina la Conciliación como un medio no judicial de resolución de conflictos, mediante el cual las partes entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, con la presencia activa de un tercero Conciliador, objetivo e imparcial.”*

#### **2.1.4. Asuntos Objeto De Conciliación**

Serán conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la ley 640 del 2001.

Conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia.

En materia Contencioso Administrativa, la Conciliación opera sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial de que conozca o pueda conocer esta Jurisdicción a través de las Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de Reparación Directa y de Controversias Contractuales (Artículos 85, 86 y 87 del C.C.A.).

El Decreto 2651 de 1991 introdujo cambios que modificaron el contenido de las materias Conciliables, aspecto que había sido iniciado por la Ley 23 de 1991, delimitando las materias sobre las cuales era viable el procedimiento Conciliatorio.

De igual manera, a través de la Ley 80 de 1993, se abrió un espacio sobre los conflictos contractuales, habilitando a ciertas instituciones privadas (Centros de

Conciliación), para que celebren Conciliaciones referentes a Contratos con el Estado.

La Conciliación Contencioso Administrativa al tenor del Artículo 59 de la Ley 23 de 1991, es viable como mecanismo para solucionar conflictos de carácter particular y contenido patrimonial, excluyendo los asuntos de carácter tributario, aspecto este de vital importancia en lo referente a que de manera general con frecuencia se Concilian instrumento como las Amnistías Tributarias.

Como reza en la Obra del Dr. BETANCUR JARAMILLO, “Se infiere igualmente que tampoco serán Conciliables las pretensiones derivadas de los Procesos de simple Nulidad y Electorales, Cartas de Naturaleza y Nulidad de Laudos Arbitrales.”

De acuerdo a lo anterior, el Legislador limitó el campo de aplicación de la Conciliación en el Derecho Administrativo, y de acuerdo al aspecto sustancial, “La Conciliación no es viable ni Prejudicial, ni Judicial para solucionar conflictos que se ventilarían por la Acción de Nulidad simple (Art. 84 del C.C.A.); ni por la Acción Electoral (Art. 227 del C.C.A.); ni en los asuntos sobre conflictos de carácter Tributario (Parágrafo del Art. 59 de la Ley 23 de 1991, reformado por el Art. 65 de



la Ley 446 de 1998)<sup>25</sup> ,según lo expresado por el autor compilador dentro del estudio realizado por la Cámara de Comercio de Santa Fe de Bogotá D.C.

La Restricción obedece a conceptos tales como la no-negociabilidad de la Legalidad, aspecto que igualmente se analizará en su oportuno momento; o atendiendo que las generalidades de las obligaciones tributarias solo pueden ser modificadas mediante la Ley, siendo que la Conciliación permite oportunidades de conveniencia y equidad, aspecto que no sería posible dentro de la materia Tributaria.

La Ley 446 de 1998 en su Artículo 65, no alteró lo relacionado con las materias Conciliables en relación con las Acciones Administrativas que puedan recaer sobre el objeto de la Conciliación.

Siendo lo anterior, las diferentes Normas que han sido expedidas para regular la Conciliación como un instrumento de solución de conflictos, expresan claramente qué materias encuentran viabilidad dentro de la misma.

Es así, cuando se habla de que la Conciliación puede recaer sobre asuntos ventilables por la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Art. 85 del C.C.A.), se quiere decir, que el carácter particular que implica la demostración de un interés por parte de quien lo pretende no va en contra del Principio de

Legalidad del cual está investido el Acto Administrativo que va a dar origen a la Acción Administrativa, y como lo expresa la Obra Estudio de la Cámara de Comercio de Santa Fe de Bogotá: *“La Legalidad no es objeto de Conciliación, pues no puede ser objeto de negociación”*.

Por otra parte, según el concepto del ilustre tratadista CARLOS BETANCOURT JARAMILLO, “La Conciliación, no presenta reparo alguno frente a las Acciones de Reparación Directa (Art. 86 del C.C.A.) ni a la de Controversias Contractuales (Art. 87 del C.C.A.); por el contrario, implica un juicio la Conciliación que se realiza sobre aspectos ventilables por la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, porque como se recordará, el objetivo de ésta es anular un Acto Administrativo revestido de Legalidad, ya que se escuchan críticas en el sentido de que no es aceptable que se negocie la Legalidad del Acto”.

El mismo tratadista, estima que la crítica de la cual es objeto la Conciliación sobre aspectos ventilables por la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho es más aparente que real, ya que, como igualmente dentro de este Trabajo Investigativo ya se expuso, el objetivo de la Conciliación es el interés particular que tiene el ciudadano afectado por el Acto Administrativo, buscando que se *restablezca su Derecho* en el sentido de que reciba un contenido patrimonial su pretensión.

El particular que desee impugnar un Acto Administrativo tiene por un lado la carga procesal (no probatoria, porque la Ley no se prueba) de alegar que se desconoce

el ordenamiento superior, y por otra parte, la carga probatoria de demostrar que los supuestos de hecho que le sirven de fundamento no corresponden a la realidad.

Continúa el Dr. BETANCOURT JARAMILLO en su análisis, “Así como el particular puede cuestionar la Legalidad del Acto, primero mediante los recursos y luego Jurisdiccionalmente mediante la Acción; la misma Administración autora del Acto puede revocarlo por considerar que infringe el ordenamiento superior, actuando como Juez de Legalidad... En otros eventos cuando la Administración no puede revocar un Acto, tendrá que acudir al Juez Administrativo para cuestionarla mediante una Acción de plena Jurisdicción, como es también conocida la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho... ¿Entonces, si la Administración puede revocar su Acto Administrativo y puede impugnarlo ante la Jurisdicción Administrativa, por qué no se puede realizar igual aspecto dentro de la Etapa Conciliatoria?, Sabiendo que su propio Acto es ilegal, inconstitucional o inconveniente... Dicho lo anterior, la materia Conciliable no es la Legalidad del Acto, sino los efectos patrimoniales de éste; cuando la Administración Concilia, no negocia la Legalidad, sino sus consecuencias”.

Por otro lado, el Artículo 75 de la Ley 80 de 1993, consagra expresamente que las controversias derivadas de los Contratos Estatales, deben intentar solucionarse mediante una Conciliación, aspecto que para la Ley 23 de 1991, era el único ámbito Conciliable para todas las clases de Conciliación, y que de igual manera, la

Ley 446 de 1998 de manera concordante aprobó su procedencia, lo cual no tiene discusión alguna, ya que el aspecto Central de una Controversia Contractual es su interés patrimonial, elemento indispensable para poder realizar una Conciliación.

Como requisito fundamental para poder interponer la petición de Conciliación ante cualquier clase de Conciliador, se necesita que la Acción a través de la cual se ventilaría el conflicto ante la Jurisdicción, no se encuentra caducada. La solicitud interrumpe el término de la caducidad de la Acción respectiva.

El Derecho a actuar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa por medio de alguna de las Acciones Administrativas, debe hacerse dentro del término perentorio de cada una de ellas, lo que se denomina “Término de Caducidad”, establecido en el Art. 136 del C.C.A.; Este término afecta no sólo la vía Judicial, sino igualmente, la alternativa de la Conciliación, en consecuencia, no habrá lugar a Conciliación cuando la correspondiente Acción haya caducado.

Para el caso de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho será el de cuatro (4) meses contados a partir del día de la Notificación del Acto Administrativo; para la Acción de Reparación Directa, será el de dos (2) años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa; y el de la Acción de Controversias Contractuales, será el de dos (2) años contados a partir de ocurridos los motivos de hecho o de Derecho que le sirvan de fundamento al lesionado impugnante del Contrato Administrativo.

Ahora bien, ¿Cómo saber en todos los casos como se cuentan los términos?, Conviene tener en cuenta para este efecto, los pronunciamientos judiciales especialmente en aquellos casos que ofrecen dudas, como son los relativos a los Actos nacidos del Silencio Administrativo, o a los Actos Contractuales de Ejecución relativos a los perjuicios mediante decisiones o actuaciones posteriores a la liquidación de un Contrato.

La Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 12 de Diciembre de 1991, afirmó: “Que la Conciliación debe equipararse a la revocatoria directa en la cual se pueden rescindir Actos Administrativos a petición de parte antes de haberse acudido a la Jurisdicción.”

Para finalizar, se debe tener en cuenta que la Conciliación es ante todo un *diálogo no Judicial*, como es la perspectiva del Legislador al crearla como mecanismo alternativo de solución de conflictos.

## **2.1.5. Principios Orientadores De La Conciliación Administrativa**

### **2.1.5.1. Saneamiento Jurídico**

La Conciliación en una óptima utilización, supone la depuración del Sistema Judicial en cuanto a la resolución de conflictos que ameriten verdaderos debates

jurídicos. Lo cual conlleva a que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo implante una especie de *sistema de control de calidad* que le permita tener una carga procesal adecuada a través de la cual se logre la eficiencia en este *Servicio Público*, cualidad intrínseca de todo Estado Social de Derecho.

#### **2.1.5.2. Tendencia a la Totalidad**

Para lograr que la Conciliación resulte de manera óptima, no basta el tener un *Animus Conciliatore*, si no más importante aún, las partes deben propender a que su voluntad esté encaminada a un acuerdo de carácter Total, el cual evitaría que en un futuro se originen nuevas controversias, engrosando la congestión existente en el aparato judicial.

#### **2.1.5.3. Replanteamiento del principio mediante el cual la Legalidad no se negocia.**

DE LEGALIDAD.

El principio de Legalidad consagrado en el Artículo 6° de la Constitución Nacional, impone la responsabilidad que recae sobre los servidores públicos en cuanto a sus actuaciones. La Conciliación Administrativa no es ajena a este Principio y resulta imperativo su cumplimiento.

El Consejo de Estado mediante Sentencia proferida el 1° de Marzo de 1996, al referirse al tema de la Legalidad dentro de la Conciliación Administrativa, expresa: *“... Que la Audiencia de Conciliación no tiene como objetivo la Legalización de las negociaciones que la Administración ha realizado...”*

La capacidad que tienen las Autoridades Administrativas para solucionar sus conflictos por vías diferentes a la de una Sentencia Judicial, se basa en los postulados de la Buena Fe, consagrado en la Constitución Nacional en el Artículo 83. Las Autoridades quedan facultadas mediante la Ley para discutir sus conflictos en una *“Mesa de Negociación”* con los particulares, y el resultado de esa concesión, es Ley para las partes ya que hace tránsito a Cosa Juzgada, sin perjuicio de ir en contravía con el Principio de Legalidad expresado en la Carta Magna, para el Dr. JUAN CARLOS HENAO en su obra: ” El Estado debe a través del Presupuesto Nacional, disponer de dineros viables previstos en rubros especiales, que permitan cubrir el costo de las Conciliaciones a llevarse a cabo por la Administración en sus diferentes órganos, y de esta manera se vuelven igualitarias las relaciones entre el Estado y los particulares, ya que acaba con la prepotencia estatal de ser enemigo de la Conciliación. Sin que lo anterior conlleve a que el resultado de la Conciliación, sea lesivo a los intereses patrimoniales del Estado, todo esto es posible gracias al papel que juega el Ministerio Público en cada una de las Conciliaciones en que intervenga el Estado.”

Como síntesis de lo atrás expuesto, la Conciliación Administrativa replantea el Principio Constitucional de Legalidad, en cuanto que la Buena Fe que intrínsecamente debe estar presente en toda actuación Administrativa, permite dar como resultado un espacio legal más flexible donde Estado y particulares pueden solucionar sus conflictos.

#### **2.1.5.4. Delimitación de la materia Conciliatoria**

El Acuerdo Conciliatorio como todo Acto Jurídico, está revestido de complejidad, misma que hace que este Acto sea una figura Jurídica ampliamente estudiada.

Al igual que con otras materias Jurídicas, en especial, los Contratos y las Obligaciones del Derecho Civil Colombiano, y todo lo relacionado con las Sociedades dentro del Derecho Comercial, la Conciliación Contencioso Administrativa posee unos elementos intrínsecos que demarcan el campo de su aplicación dentro del escenario que la Ley le otorga. Uno de esos elementos, es el que la Conciliación Administrativa debe versar sobre un objeto específico y expresamente definido en el Acuerdo Conciliatorio, es así, como es de vital importancia delimitar la materia conciliable y no caer en el error de que en el Acuerdo Conciliatorio entre aspectos inocuos o superfluos que vayan a traer como consecuencia una Conciliación viciada; al fin y al cabo, la Conciliación Administrativa es “ *un Acuerdo de Voluntades*”. Aquí también juega un papel importante el Representante del Ministerio Público ya que como lo expresa el



tratadista PEDRO ANTONIO LAMPREA RODRIGUEZ en su obra: "... El Agente del Ministerio Público no tiene facultad decisoria, pues no es más que un Tercero ante el conflicto, que estimula a las partes para que intenten Conciliar sus interés... Imparcialidad, Independencia, Objetividad, son las garantías que va a tener el acuerdo conciliatorio...". Como corolario de lo anterior, el Ministerio Público es siempre el que debe presidir y convocar a las partes a Conciliar.

En síntesis, la Conciliación Contencioso Administrativa, debe ajustarse rigurosamente a la solución Jurídica de un conflicto específico, que con anterioridad fue planteado a través de la Petición de Conciliación.

#### **2.1.6. Elementos de La Conciliación**

Ya hemos mencionado en un Capítulo anterior dentro de este Trabajo Investigativo, que la Conciliación Administrativa es un Acto Jurídico complejo, por lo tanto es menester señalar su aspecto estructurales, lo cual nos ayudaría a entender más el vasto campo de aplicación que ella abarca.

Como todo Acuerdo de voluntades, la Conciliación Administrativa posee unos elementos necesarios que le permiten tener eficacia Jurídica, es así, como encontramos dos clases de elementos: Elementos de Forma y Elementos de Fondo.

### **2.1.6.1. Elementos de Forma**

Son aquellos que tienen que ver con los aspectos externos de la Conciliación, componentes sin los cuales tampoco la Conciliación pudiese existir.

#### **2.1.6.1.1. La Conciliación en Materia Administrativa debe hacerse por escrito.**

Este requisito resulta imprescindible cuando se analiza el mérito ejecutivo que presta el Acuerdo Conciliatorio. *A contrario sensu*, los Acuerdos de índole verbal no tendrían validez ni eficacia, desde el punto de vista de la Teoría de los Actos Jurídicos, debido a la falta de un elemento integrante de este, porque como se recordará, *“Un Acto emanado por parte de la Administración requiere de esta formalidad para que nazca jurídicamente.”*

Por ende, la Conciliación Administrativa como constituye un tipo de Acto Jurídico, imprescindiblemente debe realizarse por escrito, para que a su vez ésta pueda ser en algún momento objeto de Revisión, por parte del Consejo de Estado, o ser objeto del Recurso de Homologación que solicite el Ministerio Público al Tribunal Administrativo.

Además, *“El Acta de Conciliación es un tipo de Título Ejecutivo, que puede ser utilizado por una de las partes cuando la otra haya incumplido el Acuerdo Conciliatorio.”*

El hecho de que la Conciliación debe plasmarse por escrito, no es óbice para la aplicación del Principio de Celeridad que debe demarcar los procedimientos del actuar Administrativo, sino la consolidación de la seguridad Jurídica que dichos Actos deben ostentar en aras del cumplimiento de las conclusiones acordadas.

Otro aspecto importante que determina que la Conciliación debe versar por escrito, es aquel que nos dice, que a partir de la Petición de Conciliación - igualmente por escrito - se interrumpe el término de la caducidad para la Acción correspondiente que recaiga sobre la materia conciliable.

Todos los anteriores aspectos presuponen que el Proceso Conciliatorio, en su totalidad, se hace por escrito.

#### **2.1.6.1.2. Realización de la Conciliación Administrativa ante un Tercero Neutral**

La Conciliación Administrativa ya sea que se efectúe de manera extrajudicial en algunas de sus clases, o sea, la Conciliación Prejudicial, y mucho más aún, la Conciliación Judicial; deben realizarse todas ellas ante un Tercero Neutral denominado *Conciliador*, requisito *sine qua num* la Conciliación no tendría eficacia Jurídica, ya que no basta que ésta se realice por escrito (como lo enunciamos anteriormente), sino que además, ese Tercero Neutral es quien dirige,

orienta y le da al Acuerdo Conciliatorio el aval necesario para que surta efecto, de igual manera, debe propender a buscar fórmulas de arreglo.

Es así, como la Conciliación que se realiza ante los Centros de Conciliación de las Cámaras de Comercio, no tendría efectos, sin que ella no cumpla el procedimiento indicado establecido dentro del Reglamento de dicha entidad, y en todo momento, ese procedimiento es dirigido por el Conciliador que fue designado por el Director del Centro.

De igual manera, la Conciliación Extrajudicial que se realiza ante el Ministerio Público, requiere a su vez que se haga bajo la presencia de dichos funcionarios, quienes igualmente, aprueba dicho acuerdo.

A su vez, como es lógico, toda Conciliación que se realiza en un despacho judicial, llámese éste Juez Administrativo, Magistrado de un Tribunal Administrativo o del Consejo de Estado, requiere imprescindiblemente de la presencia y aprobación de los mismos, para que la Conciliación Administrativa tenga eficacia Jurídica.

Como corolario encontramos, que la Conciliación Administrativa y en especial el Acuerdo Conciliatorio que de ella se deriva, preste sus respectivos efectos Jurídicos, es necesario que la misma Conciliación deba hacerse por escrito y ante una autoridad competente que sirva de Conciliador.

### **2.1.6.2. Elementos De Fondo**

Son aquellos relacionados con los aspectos internos de la Conciliación, igualmente necesario para que esta figura jurídica del Derecho Administrativo, tenga eficacia.

#### **2.1.6.2.1. Sujetos**

Como todo acuerdo de voluntades, el principal elemento de la Conciliación Administrativa, lo constituye sin lugar a dudas, los Sujetos que intervienen en ésta.

Serán Sujetos de la Conciliación: Las partes actuantes en el conflicto, en primera medida; El Conciliador en una segunda instancia; y El Agente del Ministerio Público, de no ser Conciliador, que vela por los intereses del Estado y el Debido Proceso.

En relación con las partes en conflicto, tenemos los siguientes aspectos:

1. En primera medida es indispensable estudiar la *Voluntad* o ánimo que las mismas partes deben tener para propender en un Acuerdo, la voluntad se refleja desde el mismo momento en que llega al Conciliador la Petición de Conciliación, instaurada, por una Parte, y posteriormente, la otra Parte expresa

su voluntad de Conciliar o no, cuando contesta la comunicación que se le da al notificarlo de la respectiva Conciliación.

2. Además de la voluntad, que, por supuesto no debe estar viciada, las partes dentro del Proceso Conciliatorio deben reunir requisitos de *Capacidad* que le permitan a su vez ser la calidad de Parte dentro de una Conciliación.

Entendemos que las partes serán, por un lado, el particular afectado por la ejecución de un Acto Administrativo, y por el otro lado, encontramos a la Autoridad Administrativa en cualquiera de sus expresiones. Las partes pueden interponer su petición por sí mismas o a través de Apoderados legítimamente constituidos, en el caso del particular, si va a actuar en representación de más personas, debe adjuntar los respectivos Mandatos que faculen tal representación, y a su vez, puede el o los particulares afectados, realizar la Conciliación a través de un Apoderado judicial; respecto al Representante Legal de la Autoridad Administrativa de que se trate, es imprescindible el legítimo poder que lo faculte para actuar en nombre de la Administración Pública a la cual representa, más no es necesario demostrar la existencia de esta Persona Jurídica del Estado.

Por lo tanto es de suma importancia que las partes en conflicto tengan una legítima capacidad, ya sea al particular que verdaderamente ha sido lesionado a través de un Acto Administrativo, y no sea cualquier otra persona que desee obtener un beneficio; y la Entidad Administrativa que realmente fue la que expidió

el Acto Administrativo que va a permitir que se produzca la Petición de Conciliación por parte del particular, por lo tanto es ésta y no otra Entidad Administrativa la capacitada por intermedio de su Representante Legal o a través de Apoderado judicial legítimamente constituido, la que haga la discusión de la controversia Conciliatoria.

Otro Sujeto Conciliatorio, es sin lugar a dudas el Conciliador, que en todos los casos debe también reunir unos requisitos que le permitan la calidad de tal (... Calidades que más adelante se estudiarán dentro de este Trabajo Investigativo, en el Capítulo relacionado con los Centros de Conciliación...), pero esencialmente debe ser un Sujeto *Independiente y Neutral*, que va a dirigir en todo momento la Conciliación. Pero en todo instante, el Conciliador es ante todo un mediador dentro de este “*proceso de concesión*”, en donde hay intereses particulares, exigencias y cualquier aspecto que pueda terminar en irrespetos u ofensas reciprocas entre las partes, por eso la función principal del Conciliador es la de dirimir dentro de este conflicto de partes, que buscan satisfacer beneficios a sus propios intereses.

Por último, como Sujeto Conciliatorio encontramos, el Agente o Representante del Ministerio Público, funcionario que a través de su análisis y de su independencia va a velar por el Debido Proceso de este Acuerdo Conciliatorio, de defender los intereses de la Nación protegiendo que el Patrimonio Estatal no sea lesionado al momento de que la Entidad Administrativa se obligue para con el particular, también el Ministerio Público velará por el cumplimiento del Acuerdo una vez éste

se haya logrado, y además, a través de la solicitud del Recurso de Homologación, someterá a revisión del funcionario judicial respectivo (Jueces o Magistrados), el Acuerdo Conciliatorio para que se estudie algún tipo de inconsistencias, que determinen una posible Nulidad de la Conciliación pactada, y también proteger para que en lo conciliado no haya desequilibrio entre las Partes. En todo caso el Representante del Ministerio Público tiene como función primordial, la de abrir un espacio para que las partes puedan presentar sus fórmulas de arreglo y lleguen a un Acuerdo.

Todo lo anterior siempre y cuando, el Ministerio Público no ejerza las veces de Conciliador, como es cuando se realiza la llamada Conciliación Extrajudicial con carácter Administrativo, ya que el mismo Ministerio Público en ese evento hace las veces de Conciliador. Aspecto éste que más adelante dentro de este Trabajo Investigativo se estudiará detenidamente.

#### **2.1.6.2.2. Objeto**

Otro elemento imprescindible para que la Conciliación Administrativa tenga eficacia jurídica, es sin lugar a dudas el Objeto de ésta.

El Objeto normalmente puede llegarse a confundir dentro de la Conciliación, con la <materia conciliable>, es decir, aquellos aspectos que se pueden Conciliar, como son todos los asuntos susceptibles de Transacción, Desistimiento y aquellos que



expresamente determine la Ley, en todo caso, son los temas de índole particular de carácter patrimonial, expresamente plasmados en los Artículos 65 y 66 de la Ley 446 de 1998; aspecto que ya se analizó anteriormente dentro de la presente Investigación.

Así las cosas, el Objeto de la Conciliación Administrativa es específicamente aquel tema sobre el que recaiga el Acuerdo Conciliatorio, Objeto que obviamente debe ser Lícito, Tangible, Real, y ante todo, un Objeto que sea el resultado de una manifestación de un Acto emanado por la Administración, y que el particular interesado y afectado desea discutir. Entonces, será Objeto de la Conciliación: El Contrato Administrativo que dé origen a una futura Acción Administrativa de Controversias Contractuales (Art. 87 del C.C.A.); el Acto Administrativo que de alguna forma lesione el derecho de los particulares, entonces, el Objeto de la posible Conciliación es ese Derecho vulnerado que va a iniciar una Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Art. 85 del C.C.A.); y en el último caso, será el Objeto de la Conciliación, la reparación del daño causado cuando la causa sea un Hecho o una Omisión Administrativa, que dé como consecuencia la Acción de Reparación Directa (Art. 86 del C.C.A.) por parte de la persona afectada.

En síntesis, cada Conciliación Administrativa tiene un Objeto central sobre el cual gira el Acuerdo Conciliatorio, diferente al objeto materia de otra Conciliación Administrativa.

### **2.1.7. Clases De Conciliación**

La Conciliación podrá ser Judicial o Extrajudicial. La Conciliación Extrajudicial será Institucional cuando se realice en los Centros de Conciliación; Administrativa cuando se realice ante autoridades administrativas, en cumplimiento de sus funciones conciliatorias; y en Equidad cuando se realice ante Conciliadores en Equidad según lo previsto en esta Ley.” (Art. 67 de la Ley 446 / 98).

La Norma Jurídica antes citada, nos habla de que existen dos grandes clases de Conciliación Administrativa, por un lado, la llamada Conciliación Judicial, o aquella que nazca dentro de un Proceso Administrativo en el despacho de un Magistrado del Tribunal Administrativo o del Consejo de Estado, o en el de un Juez Administrativo; Conciliación que se tramita independientemente del proceso, cualquiera sea este, a manera de un Incidente Procesal y en un cuadernillo aparte.

Por otro lado encontramos, que la Conciliación Administrativa puede ser del tipo Extrajudicial, la que a su vez se subdivide en tres formas: Una Conciliación del Tipo Institucional que se realiza ante los Centros de Conciliación que legítimamente el Gobierno ha autorizado para tal efecto y que la misma Ley categoriza con el propósito de que mediante esa distinción, exista calidad entre los mismos; otra modalidad de Conciliación Extrajudicial es aquella del Tipo Administrativo, que es la que pueden realizar las Autoridades Administrativas en

cumplimiento de funciones conciliatorias, tal es el caso, de las Conciliaciones que se pueden hacer ante las oficinas de los Procuradores Judiciales ante el Tribunal Administrativo y ante el Consejo de Estado, según sea el caso; y por último, tenemos la llamada Conciliación en Equidad, que es aquella que se realiza ante los Conciliadores en Equidad, es decir, los Jueces de Paz, como uno de ellos, mismos funcionarios que la Ley facultará y reglamentará su procedimiento, ya que en la actualidad no están funcionando dentro de nuestro Sistema Jurídico.

En todo caso, dentro de este Trabajo de Investigación Dirigida, más adelante existen unos Capítulos independientes, donde se analizan más detalladamente cada una de las dos clases de Conciliación Administrativa; y se anexan, igualmente, Actas de Conciliaciones reales efectuadas ante cada uno de los organismos facultados para ser Conciliadores.

#### 2.1.8. Tipos de Conciliación

El artículo 70 de la Ley 446 de 1998 reforma el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, en el sentido de que expresa lo siguiente: “*Podrán Conciliar, total o parcialmente,*”

De lo anterior se desprende, que la Conciliación administrativa puede ser de dos (2) grandes tipos, atendiendo al resultado final de ésta, siendo ello así, tenemos:

a) Conciliación Administrativa de Tipo Total.

Es aquella en donde el Acuerdo Conciliatorio abarca todos los aspectos de las pretensiones requeridas por las partes, sea cual fuere el objeto de la Conciliación, lo que importa es que la Conciliación refleje la totalidad de lo solicitado, dándose como resultado final de las discusiones dentro del trámite Conciliatorio.

b) Conciliación Administrativa de Tipo Parcial.

Será aquella que cobije tópicos específicos dentro del resultado final del Acuerdo Conciliatorio, lo cual debe quedar específicamente detallado dentro del Acta de Conciliación, agregándose, además, los aspectos que no fueron Conciliados, los cuales, obviamente, deberán ser resueltos acudiendo a la vía judicial.

### **2.1.9 Efectos De La Conciliación**

*“Efectos. El Acuerdo Conciliatorio hace tránsito a Cosa Juzgada y el Acta de Conciliación presta mérito ejecutivo.” (Art. 66 de la Ley 446 de 1998).*

Los efectos Jurídicos de la Conciliación Administrativa, son como reza en el artículo precitado, de dos (2) tipos:

- La Cosa Juzgada es una institución que determina que la voluntad del Estado contenida en la Ley es *definitiva* e *inmutable*, misma que queda plasmada en la

Providencia emanada por la autoridad judicial. Como expresa el Dr. **HERNANDO DEVIS ECHANDIA**: *“La razón de ser de la Cosa Juzgada es la necesidad de ponerle término a los litigios decididos mediante una Sentencia Judicial o por otra clase de Providencias con el mismo estilo, para impedir su sucesivo Replanteamiento por la parte desfavorecida, evitando así la incertidumbre en la vida Jurídica y dándole eficacia a la función Jurisdiccional del Estado”*.

Siendo ello así, el Acuerdo Conciliatorio que se asemeja a una Providencia Judicial, hace tránsito a Cosa Juzgada, ya que se constituye en un pronunciamiento emanado por una autoridad, cualquiera sea ella, que está facultada por la Ley para ejercer estas funciones Conciliatorias.

- La Conciliación Administrativa a través del Acta de Conciliación, da origen a un tipo de obligaciones que entre sí las partes en conflicto deben cumplir, por lo tanto, se requiere de la ejecución de esa obligación, cualquiera sea ella, por lo tanto la manera para que sea exigible esa obligación, es que el Acta de Conciliación Administrativa preste mérito ejecutivo.

El Dr. HERNAN FABIO LOPEZ BLANCO en su obra, expresa lo siguiente: *“Es equivocada la idea, que ha hecho carrera en nuestro medio, de que sólo prestan mérito ejecutivo los Títulos Valores... El Título Ejecutivo debe constar en un documento que necesariamente se refleje por escrito... Dichos documentos*

*contienen en sí una obligación Expresa, Clara y Exigible... Toda obligación que se ajusta a los preceptos de Ley, presta mérito ejecutivo.”*

A través de que la obligación contenida en el Acta de Conciliación, se constituye en sí en un Título Ejecutivo, ésta se puede hacer exigible.

## **2.2. OTROS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Existen otros dos tipos de mecanismos alternativos de solución de conflictos, según lo enunciado por la Ley 446 de 1998. Mismos que incluiremos dentro de este Trabajo Investigativo a manera de información, pero no se ahondarán debido a que no constituyen el tema central de nuestro presente estudio.

### **2.2.1. El Arbitraje**

El Artículo 111 de la Ley 446 de 1998, define a esta figura jurídica de la siguiente manera:

*“El Arbitraje es un mecanismo por medio del cual las partes involucradas en un conflicto de carácter transigible, difieren su solución en un Tribunal Arbitral, el cual queda transitoriamente investido de la facultad de administrar justicia, profiriendo una decisión denominada Laudo Arbitral”.*

El Arbitraje es sin lugar a dudas y de igual manera como la Conciliación, un mecanismo eficiente y moderno que va a ayudar al problema de la congestión dentro de los despachos judiciales y viene a ser con conjunto de ideas dentro del visionario pensamiento jurídico del Legislador Colombiano, imperante en la mayoría de los Sistemas Jurídicos de los Estados contemporáneos.

### **2.2.2. La Amigable Composición.**

El Artículo 130 de la Norma Jurídica en estudio dentro de este Trabajo Investigativo, define a esta figura jurídica como:

*“La Amigable Composición es un mecanismo de solución de conflictos, por medio del cual dos o más particulares delegan en un tercero, denominado Amigable Compondor, la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellos, el Estado, las partes y la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular”.*

De igual manera, la Amigable Composición, aporta su grano de arena en la grave crisis imperante dentro del Sistema Jurídico Colombiano, cual es el atiborramiento de procesos litigiosos dentro de los despachos judiciales, procesos que entorpecen de alguna manera la eficiencia que debe tener como norte el aparato Judicial Colombiano, y que gracias a esta Norma Jurídica se delega en terceros, personas distintas que los Jueces, la honorable función de dirimir conflictos.

Sin lugar a duda, los Centros de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición, que en un principio fueron creados por la Ley 23 de 1991 y que posteriormente la Ley 446 de 1998, eleva en importancia; constituyen uno de los mayores avances dentro del Sistema Jurídico Colombiano.

### **3. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y JUDICIAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

Continuando con el presente Trabajo Investigativo, y habiendo ya estudiado las generalidades de la Conciliación, en donde en uno de sus apartes se enunciaron las clases de Conciliación Administrativa según como lo determina la Ley 446 de 1998 en su Artículo 67, cuando expresa que la Conciliación Administrativa podrá ser de dos clases: Una Conciliación Judicial, y una Conciliación Extrajudicial.

Por ende, es menester que a continuación se analicen las dos grandes clases de Conciliación de índole Administrativo, y parece más indicado comenzar por la Conciliación Extrajudicial y luego abarcar la Judicial, atendiendo a factores de tipo organizativo y según como está ordenado dentro de la Ley; lo cual no implica que una sea más importante que la otra, ya que la única diferencia entre ambas es que una se realiza fuera de los Estrados Judiciales ante un Tercero judicial llamado Conciliador, y la otra clase de Conciliación es aquella que se puede originar dentro de un Proceso Administrativo.



Siendo lo anterior, se procede con el análisis de la Conciliación Administrativa Extrajudicial.

### **3.1. GENERALIDADES**

*“La Conciliación es la resolución de un conflicto por las partes interesadas mediante la celebración de un Acuerdo ante instancia oficial”.*

El anterior concepto nos pone de manifiesto que la Conciliación es la decisión final que se le da a un conflicto ante una instancia oficial, entendiéndose por ella, aquellas autoridades que gracias a la Ley realizan la función de dirimir un Acuerdo Conciliatorio en calidad de Conciliador.

Entonces, la Conciliación Extrajudicial es aquella que se celebra por fuera de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa. La discusión central en torno a la Conciliación gira alrededor de la posibilidad de Conciliar la Legalidad de un Acto, por un lado, y por el otro, la posibilidad de Conciliar sumas en dinero que pertenecen al Erario Público, y que reparen el daño causado a un particular afectado.

Ya en la Ley 23 de 1991, se hablaba en su Artículo 66, que la Conciliación Prejudicial se realizaba antes de la presentación de la Demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Aspecto que no implicaba que la

Conciliación Administrativa debiese primero acudir a una etapa Prejudicial, para luego ser incoada ante los Estrados Judiciales, ya que una clase de Conciliación no era excluyente para con la otra, y se podrían presentar casos en donde se intentase una Conciliación Prejudicial siendo negativo el Acuerdo, posteriormente se inicia un Proceso Administrativo, y dentro del mismo se puede acudir nuevamente a realizar una Conciliación, es decir, que la Conciliación Extrajudicial puede o no llevarse a cabo dependiendo siempre de la voluntad de las partes en conflicto.

### **3.2. CLASES DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL**

Conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán adelantarse ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia.

Como ya anteriormente hemos anotado, el Artículo 67 de la Ley 446 de 1998, al acápite que se refiere a la Conciliación Extrajudicial, expresa: "... La Conciliación Extrajudicial será *Institucional* cuando se realice en los Centros de Conciliación, *Administrativa* cuando se realice ante autoridades administrativas en cumplimiento de sus funciones Conciliatorias; y *en Equidad*, cuando se realice ante Conciliadores en Equidad según lo previsto en esta Ley".

Con base en lo anterior, se procede al análisis de cada una de ellas.

### **3.2.1. Conciliación Extrajudicial de Tipo Institucional.**

Esta Conciliación es de carácter Institucional, porque se tramita ante una entidad que la Ley ha facultado previamente para que ejerza la función de Conciliador, y en la práctica es la Conciliación que se ventila ante los Centros de Conciliación adscritos a diferentes organismos, tales como son: Los Centros de Conciliación creados en las Cámaras de Comercio, los de las Facultades de Derecho de las Universidades y los Centros de Conciliación de las Agremiaciones de Profesionales.

Dentro de un Centro de Conciliación, cualquiera sea su clase, la Conciliación se realiza atendiendo un trámite específico que más adelante se analizará en detalle dentro de este Trabajo Investigativo, y el resultado de dicha Conciliación, surte los mismos efectos jurídicos explicados anteriormente.

Los Centros de Conciliación, por disposición de la Ley 446 de 1998, deben ser categorizados por el Gobierno Nacional, con el propósito de hacer que, a través de esas categorías o grados, se consiga una eficiencia en la calidad de la Conciliación. Así mismo, los Conciliadores tendrán unos requisitos especiales que permitan una mayor calidad en las mismas, y una tendencia a la excelencia en el

servicio que prestan. Esta categorización de los Centros de Conciliación, con el tiempo permitirán que única y exclusivamente, aquellos de primera categoría sean los que adelanten las Conciliaciones Contencioso Administrativa Extrajudicialmente.

En todos los casos de Conciliación Administrativa ante los Centros de Conciliación, es necesario que la Petición se interponga antes que caduque el término de la Acción Administrativa a que hubiese lugar, aspecto éste que de igual manera dentro de este Trabajo Investigativo se analizó oportunamente.

### **3.2.2. Conciliación Extrajudicial de Tipo Administrativo**

Esta clase de Conciliación Administrativa es la que se realiza, como reza en la Ley, ante Autoridades Administrativas en cumplimiento de funciones Conciliatorias. Siendo ello así, toda Entidad del Estado que esté facultada previamente por la Ley para que ejerza funciones Conciliatorias, puede realizar este tipo de Conciliaciones dentro de los temas propios a la naturaleza de su Institución o del servicio que presta, siempre y cuando, sean Conciliaciones que lógicamente estén enmarcadas dentro de las Acciones Administrativas a que haya lugar y habiéndose agotado la vía Gubernativa, y posteriormente el Acta contentiva de ese Acuerdo Conciliatorio deberá ser enviada al Representante del Ministerio Público a efectos de su revisión, atendiendo a que ese Órgano de

Control tiene función de velar por el estricto cumplimiento de las Normas Legales y del Debido Proceso.

Las únicas Entidades Administrativas que no pueden ejercer funciones Conciliatorias, son las relacionadas con la Administración de Impuestos Nacionales, ya que expresamente la Ley plantea que los asuntos de carácter Tributario no son objeto de Conciliación. (Parágrafo 2° del Art. 70 de la Ley 446 de 1998).

De igual manera, dentro de este tipo de Conciliación Extrajudicial, encontramos las Conciliaciones Administrativas que se realizan ante los despachos de los Procuradores Judiciales delegados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

### **3.2.3. Conciliación Extrajudicial de Tipo en Equidad**

Es aquella que se realiza ante Conciliadores en Equidad facultados por la Ley, tal es el caso de uno de ellos, los Jueces de Paz que entre sus funciones tienen la de servir de Conciliadores en asuntos de su competencia.

La Jurisdicción Especial de los Jueces de Paz, nació en la Constitución Política de 1991 en su Artículo 247. Misma Jurisdicción que deberá ser reglamentada por la

Ley, igualmente se determinará su competencia, y a su vez, refiriéndose a la Conciliación en Equidad, el trámite debido.

### **3.3. TRÁMITE**

#### **3.3.1. Trámite de la Conciliación Extrajudicial de Tipo Institucional**

La Conciliación Administrativa de este tipo, es decir, aquella que se ventila ante los Centros de Conciliación, tiene un trámite específicamente regulado y reglamentado por el Decreto 2511 del 10 de diciembre de 1998, Decreto éste que de manera oportuna el Gobierno expidió con el objeto de reglamentar todo lo concerniente a la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa.

Siendo ello así, el trámite de esta clase de Conciliación comienza con la Petición por escrito que se hace por parte del particular interesado o a través de su Representante Legal, Petición que debe contener los enunciados establecidos en el Artículo 6° del Decreto 2511 de 1998, los cuales son:

- Designación del funcionario o del Centro de Conciliación.
- Individualización de las partes y de sus Representantes Legales, si fuere el caso.
- Las diferencias que se desean Conciliar y los hechos en que se fundamentan las mismas.

- Una relación de las pruebas que se harán valer dentro del trámite Conciliatorio.
- La demostración del agotamiento de la vía Gubernativa.
- Una estimación de la cuantía.
- La manifestación jurada de no haber presentado solicitudes o demandas de Conciliación sobre los mismos hechos antes otras entidades.
- La indicación del lugar donde se deben surtir las notificaciones.
- La firma de los solicitantes.

En todo caso no se podrá rechazar inicialmente la Petición de Conciliación, de faltar uno de los requisitos anteriormente enunciado; el Conciliador deberá subsanar la omisión de alguno de ellos a más tardar el día de la Audiencia.

Una vez fue presentada la Petición de Conciliación, se estudiará si esta es procedente o no; que la Acción Administrativa a que hubiera lugar no haya caducado, y que, además, no existan ninguna clase de impedimentos y recusaciones entre los particulares solicitantes de la Conciliación y el Conciliador.

Entonces, se admite la Petición y dentro de los Diez (10) días siguientes, el Conciliador que ha sido designado por el Director del Centro de Conciliación, fijará fecha y hora para celebración de la Audiencia de Conciliación, citado a las partes interesadas a que concurran a la misma, la cual no puede sobrepasar los Veinte (20) días siguientes. Si a alguna de las partes recae una circunstancia constitutiva de fuerza mayor que impida la celebración de la Audiencia, la parte en cuestión deberá informarlo por escrito al Conciliador con un mínimo de Tres (3) días

anteriores a la celebración de dicha Audiencia, a efectos de su aplazamiento en nueva fecha sin perjuicio de que se venza el término de la caducidad de la Acción Administrativa.

Durante el desarrollo de la Audiencia de Conciliación, y como reza en el articulado del Decreto 2511 de 1998, ésta se desarrollará bajo la dirección del Conciliador, quien en todo momento deberá mantener una posición imparcial y neutral guiado por los principios de Equidad, Justicia y Legalidad.

El Conciliador concederá el uso de la palabra a cada una de las partes por el término que considere necesario, con el objeto de que éstas, a su vez, expongan los hechos alegados y las pretensiones requeridas, así como, fórmulas de arreglo. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias con el objeto de ilustrar sus ínfulas y justificar lo requerido por ellas, en la Petición de Conciliación.

En todo caso, el Conciliador debe asumir una actitud *Conciliadora*, intentando a cada instante que haya una Conciliación, ya que, la principal función que deben tener los Conciliadores, es la de servir de instrumentos para animar a las partes a que sus avenencias, logren un final pacífico que satisfaga sus presunciones.

De lograrse un Acuerdo, se elaborará el Acta respectiva, anotando entre otros apartes, el contenido de la Conciliación y la manera como se van a cumplir las obligaciones que se originaron del respectivo Acuerdo. Si el Acuerdo es Parcial,



de igual manera, el Acta deberá contener los aspectos Conciliados. Si no hubiese Acuerdo, así mismo, se levantará un Acta contentiva de la negatividad de las Partes a llegar a un arreglo. Dentro de este Trabajo Investigativo, en su oportuno momento, se analiza detalladamente todo lo concerniente al Acta de Conciliación y al Acuerdo Conciliatorio en ella inserto.

Así mismo, la Audiencia de Conciliación puede ser susceptible de suspensión por solicitud expresa de alguna de las Partes, entonces, el Conciliador de encontrar elementos que sustenten tal suspensión, la aplazará para una nueva fecha en donde se continuará con la Audiencia interrumpida. En todo caso, se debe levantar un Acta en donde se señale la suspensión y los motivos que llevaron a la misma.

La caducidad de la Acción Administrativa se interrumpe por el término de Sesenta (60) días, los cuales se comienzan a contar a partir del día en que se presenta la Petición de Conciliación por intermedio de algunas de las Partes ante el Centro de Conciliación.

Es de vital importancia el anterior aspecto, ya que el Proceso Conciliatorio viene a abrir una especie de paréntesis dentro del término de la caducidad de la Acción Administrativa correspondiente, igualmente dentro de este Trabajo Investigativo, ya se analizó lo relacionado con el término de la caducidad.

Pueden existir tantas Audiencias de Conciliación como las Partes estimen conveniente, siempre y cuando, se realicen las mismas dentro del término de los Sesenta (60) días en que se interrumpe la caducidad de la Acción; todo ello con el principal objetivo de que se logre un Acuerdo específico.

Finalmente, el Conciliador, luego de haberse surtido el trámite Conciliatorio que anteriormente ya se especificó, enviará, de manera obligatoria, el Acta de Conciliación al Ministerio Público a efectos de su revisión.

El Ministerio Público, una vez ha recibido el Acta de Conciliación por parte del Director del Centro de Conciliación que la ha celebrado, tiene Cinco (5) días, luego de recibido el Acta, para pronunciarse de alguna de las siguientes maneras:

1. Da su aprobación al Acuerdo Conciliatorio logrado en el Centro de Conciliación.
2. Guarda silencio en relación con el Acuerdo Conciliatorio, y una vez transcurren los Cinco (5) días, se entiende aprobado el Acuerdo.
3. Se pronuncia objetando el Acuerdo, dando un concepto motivado por el cual desaprueba el mismo y de inmediato procede a enviarlo al Tribunal Administrativo para que mediante el recurso de Homologación, se someta el Acuerdo a una Revisión.

La actitud del Representante del Ministerio Público obedece, por un lado, en respetar la facultad de Conciliar que tiene el Conciliador, y por el otro lado, el Ministerio Público busca un mejor análisis de la Conciliación, en la privacidad de su despacho, en aras de vislumbrar algún tipo de anomalías o vicios que pueda presentar el Acuerdo Conciliatorio.

### **3.3.2. Trámite de la Conciliación Extrajudicial de Tipo Administrativo.**

El trámite Conciliatorio dentro de este tipo de Conciliación Administrativa Extrajudicial, es igual al que se realiza ante los Centros de Conciliación. Es decir, el trámite planteado en el Decreto 2511 de 1998.

La Conciliación Extrajudicial de tipo Administrativo, como se recordará, es aquella que se realiza ante una Autoridad Administrativa que ejerza funciones Conciliatorias.

Igualmente, tienen cabida dentro de esta clase de Conciliación, aquellas que se ventilan en los despachos de los Agentes del Ministerio Público.

Debe observarse que los Acuerdos Conciliatorios celebrados ante el Ministerio Público, requieren aprobación judicial, lo cual implica una forma de revisión del mismo, a diferencia del Acuerdo que se surte en los Centros de Conciliación; este asunto es objeto de estudio, ya que se presenta la polémica de que algunos

Tratadistas consideran que la Homologación Judicial es una condición necesaria derivada de la Conciliación, pues de otra manera se atentaría con la Juridicidad.

Dentro de este Trabajo Investigativo se aportarán Actas contentivas de ejemplos reales de las dos clases de Conciliación Administrativa analizadas anteriormente, tales como, una Conciliación realizada en los Centros de Conciliación, y otra celebrada en la Procuraduría Judicial Delegada en lo Contencioso Administrativo; mismas que servirán para ilustrar el contenido de este Trabajo y no con un ánimo de críticas por parte del autor.

### 3.3.3. De la Conciliación Extrajudicial de Tipo en Equidad

La Jurisdicción Especial de Paz, creada por la Constitución de 1991, debe ser reglamentada por la Ley, misma que determinará igualmente la competencia y las facultades de los Jueces de Paz en materia de Conciliación, y más específicamente, dentro de lo relacionado con la Conciliación Contencioso Administrativa, pero en ningún caso, podrá irse en contra del trámite plasmado dentro del Decreto 2511 de 1998, o en su defecto, la respectiva Ley debe aclarar detalladamente el trámite de la Conciliación llamada en Equidad ante los Jueces de Paz.

### **3.4. LA CONCILIACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

La Ley 446 de 1998 en sus artículos 104 y siguientes, consagra lo relacionado con la Conciliación Administrativa de carácter Judicial.

Se entiende por Conciliación Judicial aquella que se realiza dentro de un despacho judicial, llámese éste Juez Administrativo o Tribunal Contencioso Administrativo. Por ende, una Conciliación Judicial se efectuará dentro de un proceso que curse en uno de estos despachos judiciales.

La Conciliación Administrativa Judicial, tiene su nacimiento en el seno de un proceso que se esté ventilando dentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, misma que se manejará a manera de un *Incidente Procesal*, manejándose por parte del Juez o Magistrado en un cuadernillo aparte. Esta puede ser promovida indistintamente por alguna de las partes o por ambas, con el objeto de evitar litigios prolongados y buscar, gracias a este tipo de economía procesal, que se obtengan prontamente las pretensiones requeridas.

### **3.5. OPORTUNIDAD PARA CONCILIAR**

El Artículo 104 de la Ley 446 de 1998, establece el momento en que las partes pueden solicitar al funcionario judicial, la Conciliación.

La Conciliación Judicial, como ya hemos anotado anteriormente, se tramita dentro del proceso a manera de incidente, el cual primero se resuelve y luego, de ser necesario, se continuaría con el Proceso Administrativo.

Las oportunidades para Conciliar que tienen las partes, se resuelven en los siguientes momentos procesales:

1. Una de las partes, cualquiera de ellas, vencido el término probatorio, puede presentar al Juez o Magistrado la Petición de Conciliación, misma que interrumpirá de manera inmediata los términos procesales, haciendo que el funcionario judicial respectivo, le dé el trámite debido, corriéndole traslado a la otra parte y al Ministerio Público, y fijando fecha para la Audiencia de Conciliación, la cual se debe celebrar dentro de los términos legales ya conocidos. Siempre bajo la dirección del Juez o Magistrado.
2. Ambas partes de común acuerdo, en cualquier estado del proceso, pueden solicitar la celebración de la Audiencia de Conciliación al funcionario judicial; una vez celebrada la misma, se continuará con el proceso de no haberse dado Acuerdo alguno.
3. El Juez Administrativo o el Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo, dentro de un proceso administrativo que tenga en su haber, puede de manera oficiosa, llamar a las partes en litigio a que Concilien, asumiendo una actitud

progresista en cuanto a la terminación del proceso; ya que la Conciliación evitaría así, la congestión de los despachos judiciales.

4. En segunda instancia, cualquiera de las partes puede solicitar la Audiencia de Conciliación antes de proferirse el fallo.

El Ministerio Público actúa dentro de un Proceso Administrativo como un sujeto procesal más, por ende toda actuación que nazca o que se produzca dentro del mismo, deberá ser notificada al Agente del Ministerio Público para su conocimiento, entonces, si se produjese la solicitud de Conciliación por intermedio de alguna de las partes, el Ministerio Público también deberá conocer y participar del Acuerdo Conciliatorio a celebrar, y la función principal que tendrá; será la de velar por la Legalidad del Debido Proceso del trámite de la Conciliación y defender los intereses patrimoniales del Estado.

De producirse Conciliación alguna, de inmediato se dará por terminado el Proceso Administrativo, elevando un Acta que contenga el Acuerdo Conciliatorio al que se haya llegado, así como, la manera como se cumplirán las obligaciones en el contenidas. Por otro lado, de no llegarse a Acuerdo alguno dentro de la Conciliación que se realice ante un despacho judicial, se proseguirá con el Proceso respectivo manteniendo su estructura original y continuando con los términos procesales que quedaron interrumpidos cuando se interpuso la Conciliación. Quedando así mismo, consignado en el Acta, la negatividad de la

Conciliación, anotando igualmente, las circunstancias que originaron el desacuerdo.

### **3.6. EFECTOS**

La Conciliación Administrativa Judicial, una vez se ha celebrado dentro de un Proceso, y de ser su contenido *total*, la misma tendrá los efectos de hacer tránsito a Cosa Juzgada y prestar mérito ejecutivo, aspecto que ya con anterioridad, dentro de este Trabajo Investigativo, se analizó. Si la Conciliación Judicial se aprueba en alguno de sus tópicos comprendidos en las pretensiones, es decir, una Conciliación *parcial*, el Proceso Administrativo continuará con el objeto de dirimir los aspectos que quedaron por fuera de la Conciliación. (Artículo 105, Ley 446 de 1998).



## **4. CENTROS DE CONCILIACIÓN**

### **4.1. DEFINICIÓN**

Los Centros de Conciliación son organismos facultados por el Gobierno Nacional, para desarrollar actividades extrajudiciales tendientes a solucionar conflictos mediante los mecanismos de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición.

El Artículo 91 de la Ley 446 de 1998, reforma el Artículo 66 de la Ley 23 de 1991, en el sentido de que amplía los requisitos exigidos a los Centros de Conciliación para poder ejercer sus funciones, y de igual manera, estratifica los mismos Centros de Conciliación en categorías buscando calidad en el ejercicio de las funciones que prestan.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección General de Prevención y Conciliación, ejerce un control, impone sanciones y autoriza la creación de futuros Centros de Conciliación, siempre y cuando, reúnan los requisitos exigidos por la Ley y demuestren que poseen recursos suficientes para así cumplir con la función para lo cual fueron creados.

Siendo ello así, las Personas Jurídicas sin ánimo de lucro, y las entidades públicas, las Facultades de Derecho, las Cámaras de Comercio, las Agremiaciones Profesionales, entre otras, pueden crear Centros de Conciliación, como en efecto existen.

- 1 Los estudiantes podrán actuar como conciliadores solo en los asuntos que por cuantía sean competencia de los consultorios jurídicos.
- 2 En los asuntos que superen la cuantía de competencia de los consultorios jurídicos, los estudiantes serán auxiliares de los abogados que actúen como conciliadores.
- 3 Las conciliaciones realizadas en estos centros de conciliación deberán llevar la firma del director del mismo o del asesor del área sobre la cual se trate el tema o conciliar.
- 4 Cuando la conciliación se realice directamente (sic) en director o el asesor del área correspondiente no operará la limitante por cuantía.

#### **4.2. REGLAMENTACIÓN**

Los Centros de Conciliación tienen la obligación de adoptar un Reglamento en donde se establecerán sus objetivos, organización, trámite de los diversos

*mecanismos alternativos de solución de conflictos*, tarifas, y demás aspectos intrínsecos al normal funcionamiento de dichos Centros.

La adopción de este Reglamento se hará cumpliendo con el trámite interno de cada ente respectivo; Estatuto que será el eje del actuar de dicho Centro y que deberá ser a su vez reconocido por el Gobierno Nacional.

### **4.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Todo Centro de Conciliación posee una estructura organizativa, cuya cabeza es el Director del Centro, nombrado por la Junta Directiva, Asamblea General o Consejo de la Entidad titular del Centro, y que tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- Coordinar todas las actividades del Centro.
- Representar externamente al Centro de Conciliación.
- Velar por la prestación eficiente de los servicios del Centro.
- Resolver los Impedimentos y Recusaciones que surjan entre los Conciliadores y las partes dentro de una Conciliación.
- Administrar los recursos económicos, administrativos y técnicos que posea el Centro de Conciliación, propios del ejercicio de la función de los mismos.
- Promover programas académicos tendientes a capacitar Conciliadores.
- Expedir los correspondientes certificados que acrediten la calidad de Conciliador, así como, la de llevar un registro de los mismos.

- Organizar un archivo de Actas de Conciliación, establecer estadísticas e informar periódicamente al Ministerio de Justicia sobre los resultados del Centro.

Por otra parte, los Centros de Conciliación tienen un Secretario que ejercerá las funciones procedimentales propias a los trámites de los conflictos que en el Centro se celebran.

Así mismo, los Centros de Conciliación poseen un listado de personas que son registradas en la calidad de Conciliadores, quienes, a su vez, deben reunir unos requisitos establecidos por el mismo Centro de Conciliación, y serán quienes lleven la dirección de la Conciliación respectiva a la cual fueron asignados, a su vez, estos Conciliadores recibirán unos honorarios establecidos mediante el Sistema de Tarifas fijadas por cada Centro de Conciliación en particular.

Además de lo anteriormente anotado, en relación con la estructura orgánica de los Centros de Conciliación, estos deben poseer una parte administrativa y logística conformada básicamente por personal calificado para realizar las funciones de ésta índole, funciones como:

- Recaudar los recursos provenientes del servicio que presta el Centro.
- Realizar las actividades propias de correspondencia, archivo, etc.

Se ha expuesto como está conformado un Centro de Conciliación, tomando como base el modelo de Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio de Cartagena. Los Centros de Conciliación de carácter Universitario y aquellos que puedan constituirse dentro de una Facultad de Derecho, así como, aquellos pertenecientes a alguna Agremiación Profesional, no varían en su composición interna, ya que de igual manera tendrán un Director, un personal administrativo y logístico y un listado de Conciliadores que en un caso serán los Estudiantes de las Facultades de Derecho que hayan realizado cursos de capacitación para formarse como Conciliadores, y en el otro caso, serán Conciliadores que hayan realizado un curso específico que cada Centro de Conciliación ha promovido. De igual manera, estos Centros de Conciliación serán objeto de vigilancia y control por parte del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, y atenderán asuntos Conciliables específicamente determinados por el mismo Gobierno debido a sus limitaciones prácticas.

#### **4.4. OBLIGACIONES DE LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN**

El Artículo 13 de la Ley 640 del 2001, establece las obligaciones que deben cumplir los centros de conciliación:

- 1 Establecer un reglamento que contenga:
  - a) Los requisitos exigidos por el Gobierno Nacional;

- b) Las políticas y parámetros del centro que garanticen la calidad de la prestación del servicio y la idoneidad de sus conciliadores;
  - c) Un código interno de ética al que deberá someterse todos los conciliadores inscritos en la lista oficial de los centros que garantice la transparencia e imparcialidad del servicio.
- 2 Organizar un archivo de actas y de constancias con el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Gobierno Nacional.
  - 3 Contar con una sede dotada de los elementos administrativos y técnicos necesarios para servir de apoyo al trámite conciliatorio.
  - 4 Organizar su propio programa de educación continuada en materia de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
  - 5 Remitir al Ministerio de Justicia y del Derecho, en los meses de enero y julio, una relación del número de solicitudes radicadas, de las materias objeto de las controversias, del número de acuerdos conciliatorios y del número de audiencias realizadas en cada periodo. Igualmente, será obligación de los centros proporcionar toda la información adicional que el Ministerio de Justicia y del Derecho le solicite en cualquier momento.
  - 6 Registrar las actas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 1° de esta ley y entregar a las partes las copias.

El Artículo 93 de la Ley 446 de 1998, establece unas obligaciones que deben cumplir los Centros de Conciliación, deberes más que todo de tipo práctico que van desde la adopción de un Reglamento Interno hasta la remisión de estadísticas de Conciliación realizadas al Ministerio de Justicia, pasando por la organización que debe tener cada Centro.

Pero más allá, de estas obligaciones pragmáticas, los Centros de Conciliación principalmente están en la obligación de arrojar resultados positivos en los trámites Conciliatorios que a ellos acaezca, logrando así el objetivo primordial de la Conciliación, cual es la de descongestionar los Estrados Judiciales. Entonces, los Centros de Conciliación se constituirán en unos organismos de suma importancia dentro del panorama jurídico colombiano, ya que a través de su eficiente función de tipo Extrajudicial y revestidos por la facultad que le otorga la Constitución Nacional en su artículo 116, los particulares verán solucionar sus problemas de una manera pronta y eficiente.

#### **4.5. DEL CONCILIADOR**

Merece un estudio singular, el analizar la figura del Conciliador en los Centros de Conciliación, ya que viene a constituirse en una pieza fundamental dentro del engranaje de la Conciliación, ora que, como se recordará, la Conciliación es “*E/*

*Acuerdo al que llegan las partes a instancia de un Tercero Neutral llamado Conciliador”.*

El artículo 116 de la Constitución Nacional en su inciso final, inviste a los particulares de manera transitoria en la Honorable función de Administrar Justicia en la condición de Conciliadores o de Arbitros, para proferir fallos en Derecho o en Equidad.

Siendo ello así, entendemos por Conciliador la persona plenamente facultada por la Ley para dirigir un proceso Conciliatorio, y a su vez, avalar con su rúbrica todo lo obtenido de dicho trámite.

#### **4.5.1. Calidades**

La Ley en estudio dentro de este Trabajo Investigativo, como es la Ley 640 del 201 en su artículo 5, expresa unas calidades que deben poseer los Conciliadores en materia Contencioso Administrativa;

- Ser Ciudadano en ejercicio.
- Ser Abogado titulado, si se trata de un Conciliador en Derecho, salvo los estudiantes de la facultad de Derecho que presten sus servicios en los Centros de Conciliación de dicha facultad.



- Los estudiantes de último año de Psicología, Trabajo Social, Psicopedagogía y Comunicación Social, pueden realizar sus prácticas como Conciliadores en los Centros de Conciliación de carácter Universitario.

Más allá de las anteriores calidades requeridas para un Conciliador, por parte de la Ley en estudio, es necesario manifestar que los Conciliadores requieren de unas *cualidades* intrínsecas de Buena Fe, Imparcialidad, Liderazgo, Honestidad y otras de índole moral que lo faculten para llevar a justo término los asuntos puestos a su conocimiento en su condición de mediadores.

El Conciliador es como lo manifiesta la definición de Conciliación, un Tercero Neutral ante quien las partes acuden para solucionar su conflicto. Es esa *Neutralidad* la condición más sobresaliente que debe poseer.

Los Centros de Conciliación, ya sean aquellos pertenecientes a Agremiaciones o los de carácter Universitario, están en el deber de capacitar periódicamente a personas que deseen convertirse en Conciliadores, reuniendo condiciones como la Honorabilidad, aptitudes, destrezas en la utilización de los métodos Conciliatorios, todo ello bajo la supervisión del Ministerio de Justicia y del Derecho; se convierte el Conciliador en un miembro respetable dentro de determinada comunidad dada las honorables funciones de resolver conflictos en el aras de la Paz y la armonía social.

#### **4.5.2. Deberes**

Los conciliadores tendrán los siguientes deberes:

- 1 Citar a las partes de conformidad con lo dispuesto en esta ley.
- 2 Hacer concurrir a quienes, en su criterio, deban asistir a la audiencia.
- 3 Ilustrar a los comparecientes sobre el objeto, alcance u límites de la conciliación.
- 4 Motivar a las partes para que presenten fórmulas de arreglo con base en los hechos tratados en la audiencia.
- 5 Formular propuestas de arreglo.
- 6 Levantar el acta de la audiencia de conciliación.
- 7 Registrar el acta de la audiencia de conciliación de conformidad con lo previsto en esta ley.

PARAGRAFO: Es deber del conciliador velar porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles.

El Conciliador como mediador dentro del proceso Conciliatorio, buscará principalmente que las partes que acudieron ante él resuelvan sus diferencias dentro de su ámbito operacional, y evitar así, que se acuda a la Jurisdicción Contenciosa.

Pero así mismo, y aunque no están perfectamente definidas ni en la Ley 23 de 1991 ni en la Ley 446 de 1998, en investigación realizada en el Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio de la Ciudad de Cartagena, en su Reglamento Interno, artículo 22, se habla de los Deberes del Conciliador, Norma que puede ser extensiva a otros tipos de Conciliadores, dichos deberes son:

- a) Exhortar a las partes a que lleguen a un Acuerdo.
- b) Conducir el procedimiento Conciliatorio con Equidad y Ponderación.
- c) Formular propuestas de arreglo.
- d) Preparar un proyecto de Acuerdo y someterlo a consideración de las partes.
- e) Finalizado el Acuerdo, enviar al Representante del Ministerio Público, copia del Acta de Conciliación con el objeto de que sea revisada por parte de éste. Para que, a su vez, dicho organismo la estudie, y de ser procedente, interponga el Recurso de Homologación ante la Justicia Contencioso Administrativa.
- f) Remitir copia del Acta Conciliatoria al Ministerio de Justicia y del Derecho a efectos de archivo y control por parte de ese ente ejecutivo.

Como se puede apreciar, los deberes del Conciliador son propios de una labor encaminada a incentivar un arreglo entre las partes, que no implica el Acuerdo como resultado final, ya que con sólo el Conciliador mantener una actitud Conciliatoria de llegar a solucionar las disímiles diferencias entre las partes dentro de esta controversia, se entenderá por cumplido sus Deberes.

### **4.5.3. Providencias**

Todos los pronunciamientos que expida un Conciliador van de la mano del proceso Conciliatorio del que está conociendo. Es así como, la fijación de la fecha de Audiencia de Conciliación, las citaciones a las partes, el envío del Acta al Ministerio Público para su revisión, debe ir firmadas todas por el Conciliador.

Igualmente, y como es lógico, el Acta de Conciliación, cualquiera fuese su estilo, es decir, una Conciliación Total o Parcial, Positiva o Negativa, debe ir firmada por el Conciliador.

### **4.5.4. Impedimentos y Recusaciones**

El artículo 100 de la Ley 446 de 1998, expresa textualmente: “Los *Conciliadores están impedidos y son recusables por las mismas causales previstas en el Código de Procedimiento Civil. El Director del Centro decidirá sobre ellas.* “

A manera de corolario, los Conciliadores tienen una *inhabilidad especial*, establecida en el artículo 97 de la Ley 446 de 1998, la cual tiene relación con que los Conciliadores no podrán actuar en procesos judiciales que tengan relación directa con una Conciliación de la cual hayan conocido. Esta inhabilidad especial es de suma importancia, ya que expresa que aun habiéndose ejecutado una Conciliación bajo el ámbito de un Conciliador, éste quedará inhabilitado en un

evento futuro para actuar ya sea como asesor o apoderado de alguna de las partes cuando ocurriese el hecho de que pueda existir un Proceso Judicial o un trámite Arbitral que tenga relación con el conflicto objeto de la Conciliación que conoció.

Cabe recordar, que la Conciliación hace tránsito a Cosa Juzgada, y cuando se habla en la Ley de “... *Conflictos relacionados con el objeto de la Conciliación...*”, se quiere decir, que no se puede iniciar un proceso Judicial o Arbitral con los mismos puntos de la Conciliación realizada en el Centro de Conciliación.

#### **4.6. PAPEL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LAS CONCILIACIONES DE LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN.**

El Agente del Ministerio Público ejerce una vigilancia discrecional sobre las Conciliaciones que se realizan en los Centros de Conciliación, ya que estas Actas que consignan los Acuerdos Conciliatorios, sean Totales o Parciales, deben por Ley ser remitidas al Ministerio Público, para que sean sometidas a una revisión y se analicen posibles vicios o irregularidades que puedan presentar, así como, el Ministerio Público velará por la defensa de los intereses patrimoniales del Estado.

El Director del Centro de Conciliación, una vez se apruebe la Conciliación por sus Partes intervinientes, enviará el Acta de la respectiva Conciliación al Representante del Ministerio Público, quien deberá estudiarla y pronunciarse

dentro de los Cinco (5) días siguientes a la fecha de haber recibido la misma, su pronunciamiento puede ser de diversas maneras, aspecto que ya dentro de este Trabajo Investigativo, se analizó en un acápite anterior.

Es necesario expresar que los Procuradores Judiciales Delegados ante los Tribunales Administrativos, deben propender a una asistencia mayor a las Audiencias de Conciliación que se realicen en los Centros de Conciliación, y no esperar que las Actas de Conciliación lleguen a sus despachos luego de haberse culminado el trámite Conciliatorio en el respectivo Centro de Conciliación.

La Procuraduría General de la Nación debe implementar una campaña pedagógica en materia de Conciliación, en aras de capacitar Conciliadores y crear comités de Conciliación en las diferentes entidades públicas, como lo establece el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, al hablar de que "... Las entidades de Derecho Público... Deberán integrar un comité de Conciliación que cumplirá con las funciones Conciliatorias que se le señalen."

La misma Procuraduría, en un Estudio Estadístico realizado en Diciembre de 1998, plasmó los Beneficios de la Conciliación Administrativa Extrajudicial (ya sea la efectuada ante los Centros de Conciliación, o la celebrada ante los despachos de los Procuradores Judiciales delegados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa) desde el punto de vista de la economía presupuestal dentro del

rubro general de la Nación y desde el punto de vista de la descongestión de los procesos de la Justicia Contencioso Administrativa.

De igual manera, es indispensable establecer *elementos de control de calidad* en la intervención procesal del Ministerio Público, aspecto que la Procuraduría está desarrollando a raíz de los cambios efectuados por la Ley 446 de 1998.

#### **4.7. EL CONSEJO NACIONAL DE CONCILIACION Y ACCESO A LA JUSTICIA COMO APORTE FUNDAMENTAL DE LA LEY 640 DEL 2001**

El Consejo Nacional del Conciliadores y Acceso a la justicia se crea como un organismo asesor del Gobierno Nacional en materia de acceso a la justicia y fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, el cual estará adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Consejo nacional de conciliadores y Acceso a la Justicia comenzará a operar dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, en los términos que señale el reglamento expedido por el Gobierno Nacional, y estará integrado por:

- 1 El Ministerio de Justicia y del derecho o el Viceministro, quien lo presidirá.
- 2 El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado.
- 3 El Ministro de Educación o su delegado.
- 4 El procurador General de la Nación o su delegado.
- 5 El Fiscal General de la Nación o su delegado.

- 6 El Defensor del Pueblo o su Delegado.
- 7 El presidente del consejo superior de la Judicatura o su delegado.
- 8 El director del Instituto Colombiano de bienestar familiar o su delegado.
- 9 Dos (2) representantes de los centros de conciliación y/o arbitraje.
- 10 Un (1) representante de las casas de justicia.
- 11 Un (1) representante de las casas de justicia.
- 12 Un (1) representante de los notarios.

Los representantes indicados en los numerales 9, 10, 11 y 12 serán escogidos por el Presidente de la República de quienes postulen los grupos interesados para períodos de dos (2) años.

Este consejo contará con una Secretaria Técnica a cargo de la Dirección de Acceso y Fortalecimiento a los medios alternativos de Solución de Conflictos del Ministerios de Justicia y del Derecho.



## **5. ACTA DE CONCILIACION**

### **5.1. DEFINICION**

Se entiende por Acta de Conciliación, el documento en donde se encuentra plasmado el Acuerdo Conciliatorio al que se haya llegado, luego de haberse transcurrido el Proceso Conciliatorio entre las Partes ante el Conciliador.

El Acuerdo Conciliatorio, consignado en el Acta de Conciliación, es fiel reflejo del querer de las Partes, en donde a su vez, se plasman las obligaciones claras, expresas y exigibles a que se hayan acordado, estableciendo el cumplimiento de las mismas y a cargo de quien estará su ejecución. De igual manera, se debe expresar en el Acta el carácter ejecutivo de ella, sabiendo que como ya se ha anotado, el Acuerdo tiene fuerza de Cosa Juzgada.

### **5.2. CARACTERÍSTICAS**

La Conciliación como Acto Jurídico en el cual intervienen diferentes sujetos, está revestida de unas calidades propias que van a determinar las voluntades de las Partes actuantes.

El Acta de Conciliación, además, es un Acto que debe reunir ciertas características propias sin las cuales no pudiese existir, dichas características son:

- Debe realizarse por escrito, aspecto que la convierte en un Acto solemne.
- Se convierte en un Título Ejecutivo de carácter exigible en caso de incumplimiento.
- El Acuerdo en ella consignado, hace tránsito a Cosa Juzgada.
- Las obligaciones contenidas en el Acuerdo deberán reconocer cantidades líquidas en dinero, las cuales devengarán los intereses comerciales durante los primeros Seis (6) meses al Acuerdo y moratorios después de este último.
- El fallo inserto en el Acta debe ajustarse a Derecho.
- De no existir Conciliación alguna, igualmente debe quedar constado en Acta, anotando las razones por las cuales no se alcanzó el Acuerdo.

### **5.3. CLASES**

Las Actas de Conciliación se pueden clasificar, teniendo dos puntos de vistas:

a) Según el Agente Conciliador que dirige la Conciliación. Esta clasificación atiende a elementos de forma, que plantea la clasificación, tomándose como punto de partida el Agente Conciliador que realiza la Conciliación. Entonces, las Actas de Conciliación se podrán clasificar de la siguiente manera:

- Acta de Conciliación Judicial (La que se realiza ante un despacho judicial).
- Acta de Conciliación de los Centros de Conciliación.
- Acta de Conciliación ante el Ministerio Público.

Todas ellas, no variarán en su contenido, pues lo expresado en el Acuerdo Conciliatorio, es lo manifestado plenamente por las Partes dentro del trámite de la Conciliación ante el Tercero Neutral o Conciliador.

Cada ente Conciliador, a su vez, tiene autonomía en la manera como plasmará el Acuerdo Conciliatorio en el Acta respectiva, atendiendo siempre, a las formalidades legales que debe llevar consigo cada Acta. Aspecto que se analizará, más adelante dentro de este Trabajo Investigativo.

b) *Según sea el resultado de la conciliación.* A diferencia de la anterior clasificación, ésta tiene que ver con los elementos de fondo que quedan insertados en el Acta de Conciliación. Luego, tendremos que las Actas de Conciliación, se pueden clasificar en:

1. Acta de Conciliación Positiva. Será aquella que contenga un Acuerdo Conciliatorio específico al cual han llegado las Partes actuantes, luego de haberse cumplido el trámite Conciliatorio ante el Conciliador.

Como es conocido, el Acuerdo Conciliatorio puede ser de dos tipos, uno de Carácter Total y otro de Carácter Parcial, según sea el resultado al que se haya llegado en ese *debate de concesiones* en que consiste la Conciliación.

Por ende, el Acta de Conciliación que contenga un Acuerdo Conciliatorio alguno, es decir, un Acta de Conciliación Positiva, se subdividirá en:

- Acta de Conciliación Total. Aquella que contenga la totalidad de las pretensiones interpuestas por las Partes y que constituye el objeto central de la Conciliación.
- Acta de Conciliación Parcial. Es aquella que exprese ciertos tópicos específicos, atendiendo a que la Conciliación versó sobre determinados puntos y no en la totalidad de las pretensiones requeridas por las Partes.

2. Acta de Conciliación Negativa. Será aquella que exprese textualmente la negatividad por parte de los sujetos actores de la Conciliación de llegar a un Acuerdo, anotando las razones por las cuales no se pudo resolver el conflicto.

#### **5.4. CONTENIDO DEL ACTA DE CONCILIACION**

Como ya hemos anotado, el Acta de Conciliación, es un documento en el cual quedará plasmado la voluntad de las Partes en relación con la Conciliación a la que hayan llegado.

El escrito deberá contener ciertos formalismos imprescindibles que hagan del mismo documento, una expresión de la verdad jurídica propia del Acuerdo

Conciliatorio, y más aún, sabiendo que “... *El Acta de Conciliación presta mérito ejecutivo.*”

Entonces, toda Acta de Conciliación debe por lo menos contener los siguientes aspectos:

1. Enunciación del ente Conciliador, cualquiera sea su clase.
2. Lugar, fecha y hora en que se practicó la Audiencia de Conciliación.
3. Indicación de los sujetos partes que intervinieron en la Conciliación, especificando sus nombres completos, identificación, domicilio y el señalamiento de que posición procesal ocupan, así como, plasmar los Representantes Legales y Apoderados Judiciales, si los hubiese en cada caso, conociendo de antemano el hecho de que han reconocidos en la condición de tales.
4. Una relación sucinta de los hechos materia del conflicto que originó el litigio.
5. Los aspectos de Derecho que se pretendan hacer valer, así como, la indicación de las Acciones Administrativas a que hubiese lugar en cada caso particular e indicando que la misma no ha caducado.

6. Cuerpo de Acta, que va a contener todo el procedimiento que se realizó en la Audiencia, con las transcripciones fidedignas de las intervenciones de cada una de las Partes.
  
7. Las Conclusiones ha que se hayan llegado, mismas que deben contener la consagración de las obligaciones, su forma de cumplimiento, las sanciones que puedan existir por el incumplimiento de las mismas, y la expresión de que el Acta de Conciliación de deroga cualquier otro convenio anterior que se haya realizado.
  
8. Las firmas de los sujetos partes, así como, la del Conciliador y la del Representante del Ministerio Público, cuando actúe en la misma.

## 6. CONCLUSION

A toda luz es visible la importancia que tiene la Conciliación Administrativa dentro del Sistema Jurídico Colombiano.

La Conciliación plantea la posibilidad de *sentarse a dialogar* en aras de encontrar soluciones a los ánimos que están opuestos entre sí. Eso constituye un avance novedoso dentro de la Justicia Colombiana.

Cuando se cuestiona sobre el propósito del Legislador al crear la Ley 446 de 1998 y luego la ley 640 del 2001, se absolvió en el momento en que tratamos lo concerniente al Proceso de Formación de las Leyes.

Así también, quedó plasmado que es cierto que no existen suficientes Normas Jurídicas sobre la Conciliación en Colombia, pero la vigente abarca un compendio de disposiciones claras y objetivas sobre el tema, lo que hace falta es una actitud más conciliadora por parte principalmente del Estado Colombiano.

La Conciliación, en efecto, sí constituye un verdadero mecanismo para la solución al conflicto de la congestión judicial, ya que su trámite es ágil y la versatilidad que ofrece, conlleva a la descongestión.

En la actualidad el Sistema Jurídico Colombiano, a través de los Tribunales Administrativos, y prontamente de los Jueces Administrativos, está preparado para implantar la Conciliación como un mecanismo alternativo en la descongestión de los Procesos Judiciales, asumiendo un rol conciliatorio.

Así mismo, el Ministerio Público juega un papel importante dentro del ámbito de la Conciliación, gracias a los acuerdos que se pueden ventilar dentro de su jurisdicción, lo cual se refleja en una disminución de Procesos Judiciales y en el ahorro del Erario Público, como lo plasman estudios Estadísticos realizados por la Procuraduría General de la Nación para el año de 1998.

Lo anterior, siempre y cuando, el Ministerio Público asuma su *deber ser* de velar por los intereses patrimoniales del Estado y el Debido Proceso.

Por último, se analizó la importancia que tienen los Centros de Conciliación dentro de la solución al problema de la congestión, ya que constituyen una gran ayuda por su facultad de realizar Conciliaciones de manera extrajudicial, mismas que hacen tránsito a Cosa Juzgada y prestan mérito ejecutivo.

Se consultó, igualmente, fuentes primarias, como es el caso de los Centros de Conciliación, a fin de demostrar su eficacia y efectividad, lo cual se refleja en puntos específicos estudiados dentro de la presente Tesis, misma que tiene un carácter más Académico que Estadístico.



Fue posible la consecución del Trabajo Investigativo, gracias a la viabilidad económica del mismo, debido a que los elementos usados para la materialización del Trabajo estaban al alcance de la Autora.

Lo más importante fue que a raíz de la Investigación realizada, es posible aprender que es mejor en todo momento Conciliar que discutir.

## BIBLIOGRAFIA

BETANCUR JARAMILLO Carlos. "*Derecho Procesal Administrativo*". Editorial SEÑAL EDITORA. Cuarta Edición. Santa Fe de Bogotá. 1994.

CAMARA DE COMERCIO SANTA FE DE BOGOTÁ, Compilador Guillermo

FERNANDEZ DE SOTO. "*La Solución para las Diferencias en Contratación Administrativa*". Publicaciones Cámara de Comercio de Santa Fe de Bogotá. Santa Fe de Bogotá. 1997.

CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA. Editorial TEMIS. Santa Fe de Bogotá. 1995.

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Ediciones ECOE. Santa Fe de Bogotá. 1980.

CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Editorial TEMIS. Santa Fe de Bogotá. 1994.

DECRETO LEY 1818 DE 1998. Editorial LEGIS. Santa Fe de Bogotá de Bogotá. Octubre de 1998.

DECRETO 2511 DE 1998.

DECRETO 2651 DE 1991.

DECRETO 173 DE 1993.

DE VIVERO DE ARCINIEGAS Felipe. "*Presentación General de las Normas sobre Conciliación Administrativas*" (Conferencia).

DEVIS ECHANDIA Hernando. "*Compendio de Derecho Procesal*" Tomo I. Teoría General del Proceso. Editorial Biblioteca Jurídica DIKE. Décima Tercera Edición. Medellín. 1993.

DROMI Roberto. "*Derecho Administrativo*". Ediciones Ciudad Argentina. Quinta Edición. Buenos Aires. 1996.

GOMEZ CARDONA Efraín. "*Nuevo Derecho Administrativo Colombiano. General y Especial*". Editorial DIKE. Primera Edición. Santa Fe de Bogotá. 1995.

HENAO PEREZ Juan Carlos. "*La Conciliación en el Derecho Administrativo*". Publicaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho. Santa Fe de Bogotá. 1996.

LAMPREA RODRIGUEZ Pedro Antonio. *“Anulación de los Actos de la Administración Pública”*. Ediciones DOCTRINA Y LEY. Primera Edición. Santa Fe de Bogotá. 1996.

LEY 23 DE 1991. Editorial LEGIS. Santa Fe de Bogotá. Diciembre de 1991.

LEY 270 DE 1996. “Ley Estatutaria de la Justicia”.

LEY 80 DE 1993. “Estatuto de la Contratación Administrativa”.

LEY 446 DE 1998

LEY 640 DEL 2001

LOPEZ BLANCO Hernán Fabio. *“Introducciones de Derecho Procesal Civil Colombiano”*. Tomo II. Parte Especial. DUPRE EDITORES. Sexta Edición. Santa Fe de Bogotá. 1993.

LLERAS DE LA FUENTE Carlos y Otros. *“Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia”*. Publicaciones Cámara de Comercio de Santa Fe de Bogotá. Primera Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992.

NARANJO MESA Vladimiro. *“Teoría Constitucional e Instituciones Políticas”*. Séptima Edición. Editorial TEMIS. Santa Fe de Bogotá. 1997.

PARRA GUTIERREZ William R. *“Manual de Procedimiento Contencioso Administrativo”*. Ediciones Librería del Profesional. Primera Edición. Santa Fe de Bogotá. 1994.

RODRIGUEZ R. Libardo. *“Derecho Administrativo General y colombiano”*. Editorial TEMIS. Octava Edición. Santa Fe de Bogotá. 1995.

SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando. *“Tratado de Derecho Administrativo”*. Tomo I y II. Ediciones Universidad Externado de Colombia. Tercera Edición. Santa Fe de Bogotá. 1998.

SOLANO SIERRA Jairo Enrique. *“Práctica Administrativa”*. Ediciones Librería del Profesional. Quinta Edición. Santa Fe de Bogotá. 1996.

TAMAYO LOMBANA Alberto. *“Manual de Obligaciones”*. Teoría del Acto Jurídico y otras partes. Editorial TEMIS. Cuarta Edición. Santa Fe de Bogotá. 1994.

TRUJILLO CALLE Bernardo. *“De los Títulos Valores”*. Tomo I. Editorial TEMIS. Octava Edición. Santa Fe de Bogotá. 1996.

VEDEL George. "*Derecho Administrativo*". Ediciones Biblioteca Jurídica Aguilar.  
Sexta Edición. Madrid. 1980.

VIDAL PERDOMO Jaime. "*Derecho Administrativo*". Editorial TEMIS. Décima  
Edición. Santa Fe de Bogotá. 1994.