



IMPORTANCIA DE LA CONCILIACION EXTRAJUDICIAL ADMINISTRATIVA

Martha Lucía Medina Palomino
Procuradora Judicial 40 en Asuntos Administrativos

OBJETIVO

Se pretende dar a conocer la figura de la conciliación extrajudicial como mecanismo alternativo de solución de conflictos, en relación con los asuntos de lo contencioso administrativo que sean objeto de acción judicial, en consideración a los múltiples beneficios que el uso de dicho mecanismo conlleva, entre los cuales se encuentran:

1. El ahorro patrimonial a favor de las entidades y organismos estatales;
2. La contribución a la descongestión de la administración de justicia, y
3. La efectiva protección y garantía de los derechos ciudadanos

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política, art. 116;
- Ley 446 de 1998, art. 64;
- Ley 640 de 2001, arts. 35 y 37;
- Ley Estatutaria 1285 de 2009, arts. 3°, 13 y 26;
- Ley 1367 del 21 de diciembre de 2009;
- Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009;
- Ley 1551 de 2012, art. 47;
- Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 (Decreto único reglamentario del Sector Justicia y del Derecho);
- Decreto 1167 del 19 de julio de 2016, que modifica el Decreto 1069 de 2015.



LA CONCILIACION

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por el cual dos o más personas gestionan la solución directa de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado (diferente al juez) llamado conciliador.

LA CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo es un mecanismo de solución de los conflictos entre los particulares y el Estado, la cual debe, obligatoriamente, adelantarse ante un agente del Ministerio Público como requisito de procedibilidad, antes de presentar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o sobre controversias contractuales¹ ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en asuntos de naturaleza conciliable.

CARACTERISTICAS DE LA CONCILIACION

1. La conciliación es un mecanismo útil para la solución de los conflictos.
2. Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, por la voluntad concertada o el consenso de las partes.
3. Constituye una actividad preventiva, como quiera que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal.
4. No tiene en estricto sentido el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional ya que el conciliador, en este caso el Agente del Ministerio Público, no interviene para imponer a las partes la solución del conflicto en virtud de una decisión autónoma e innovadora; sin embargo, el acuerdo conciliatorio requiere aprobación judicial.
5. Su ámbito de aplicación se extiende a todos los conflictos susceptibles, en principio, de ser negociados, o en relación con personas cuya capacidad de transacción no se encuentre limitada por el ordenamiento jurídico.
6. Es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador.

¹ Medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del CPACA.



ASUNTOS SUSCEPTIBLES DE CONCILIACION

Los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del CPACA. (Nulidad y Restablecimiento del derecho, Reparación Directa y Controversia Contractual).

ASUNTOS NO CONCILIABLES

1. Asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario
2. Asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
3. Asuntos en los cuales la acción, hoy medio de control haya caducado.

Así mismo conforme lo dispone el parágrafo del artículo 8° de la Ley 640 de 2001, es deber del conciliador velar porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los mínimos e intransigibles.

AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA PODER ACUDIR ANTE LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que con ocasión de la expedición de un acto administrativo particular o de la ocurrencia de un daño antijurídico derivado de la celebración, ejecución, terminación o liquidación de un contrato estatal o como consecuencia de un hecho, una omisión o una operación administrativa, considere que le ha causado un detrimento en su patrimonio, o se la ha violado un derecho, debe obligatoriamente procurar, la celebración de un acuerdo conciliatorio de las controversias existentes con las entidades u organismos de derecho público o con el particular que ejerza funciones públicas antes de presentar la respectiva demanda encaminada a obtener una pretensión económica .



CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

Se entiende cumplido este requisito cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo o cuando vencido el término previsto, es decir, tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este caso, se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.

ANTE QUIEN SE PRESENTA LA SOLICITUD DE CONCILIACION

La solicitud puede presentarse individual o de manera conjunta por los interesados, que pueden ser personas naturales o personas jurídicas públicas o privadas y debe dirigirse a los procuradores judiciales que desempeñan sus funciones de intervención ante los jueces o tribunales administrativos competentes para aprobar la respectiva conciliación. Si existe más de un procurador judicial para asuntos administrativos en la ciudad, la solicitud se someterá a reparto.

DERECHO DE POSTULACION

Como quiera que se pretende la protección de los derechos de las personas involucradas en el conflicto la ley establece que en la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, las partes deben estar representadas por abogado, quien deberá concurrir, en todo caso, a las audiencias, con facultad expresa para conciliar, si es del caso.

REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

1. La designación del funcionario a quien se dirige;
2. La individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso;
3. Los aspectos que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan;
4. Las pretensiones que formula el convocante;
5. La indicación del medio de control que se ejercería;
6. La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;



7. La demostración del agotamiento de los recursos procedentes cuando ello fuere necesario;
8. La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones;
9. La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos;
10. La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, número(s) telefónico(s), número de fax y correo electrónico de las partes;
11. Copia de la solicitud de conciliación previamente enviada al convocado, en la cual conste el recibo efectivo de la misma por el representante legal o quien haga sus veces, si se trata de persona jurídica, y si se trata de persona natural, por ella misma o por quien esté facultado para representarla.
12. La firma del apoderado del solicitante o solicitantes.

AUSENCIA DE ALGUNO O ALGUNOS DE LOS REQUISITOS

En ningún caso se podrá rechazar de plano la solicitud por ausencia de cualquiera de los requisitos anteriores.

En este caso, el Procurador Judicial Administrativo informará al interesado y ordenará se subsane la omisión a más tardar el día de la audiencia.

Si estando en curso el trámite de la Audiencia se observa que no es procedente la conciliación, se dejará constancia en el acta y se devolverán los documentos aportados por los interesados.

CITACION A LA AUDIENCIA

La citación a la audiencia la hace el Procurador Judicial Administrativo.

El Procurador al avocar el conocimiento de la solicitud de conciliación, admitirá el trámite conciliatorio, si está ajustado a derecho y hará la correspondiente citación.

FALTA DE COMPETENCIA DEL PROCURADOR JUDICIAL

Si el Procurador Judicial Administrativo no es competente para conocer de la conciliación extrajudicial en razón del factor territorial o por la naturaleza del asunto, lo remitirá al agente del Ministerio Público que tenga atribuciones para el efecto.



SI EL CONFLICTO NO ES CONCILIABLE

En este caso, el agente del Ministerio Público expedirá dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la presentación de la solicitud, la correspondiente constancia, y conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640, en este evento la suspensión del término de caducidad opera, hasta la expedición de la respectiva constancia.

SI EL CONFLICTO ES CONCILIABLE

Dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud, el Procurador Judicial Administrativo citará a los interesados (las partes), para que concurran a la audiencia de conciliación el día y la hora que señale. La fecha de la audiencia no puede superar los 20 días siguientes a la fecha de la citación.

LA SOLICITUD INCLUYE CONFLICTOS CONCILIABLES Y NO CONCILIABLES

En este evento el Agente del Ministerio Público expedirá constancia al interesado respecto de los asuntos no conciliables y en relación con los asuntos conciliables, el Agente del Ministerio Público deberá citar a las partes para realizar la audiencia de conciliación.

COMUNICACIÓN DE CITACION A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION

La citación debe comunicarse a las partes por el medio que el agente del Ministerio Público considere más expedito y eficaz, indicando brevemente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de no comparecer a la audiencia.



IMPOSIBILIDAD JUSTIFICADA DE ASISTIR A LA AUDIENCIA

Cuando circunstancias de fuerza mayor impidan a alguno de los interesados acudir a la Audiencia, deben informarlo al Agente del Ministerio Público competente, el cual deberá proceder a señalar nueva fecha para realizar la Audiencia. Lo anterior podrá hacerse desde el mismo momento en que se recibe la citación si hay causas justificadas para la inasistencia, pero en todo caso el informe y solicitud deberá presentarse a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de la audiencia.

INASISTENCIA DE LAS PARTES A LA AUDIENCIA

Señalada la fecha para la audiencia, sin que se pueda realizar por la inasistencia de alguna de la partes, con excepción del presupuesto anterior (fuerza mayor o caso fortuito) se entiende que no hay ánimo conciliatorio de lo cual se dejará constancia en el acta, dando por agotada la etapa conciliatoria y se expedirá la correspondiente certificación o constancia.

DESARROLLO DE LA AUDIENCIA DE CONCILIACION

En la fecha fijada para la audiencia y una vez presentes las partes, esta se llevará a cabo bajo la dirección del Agente del Ministerio Público quien la conducirá de la siguiente forma:

- a) Prevalecerán en la audiencia los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad.
- b) Las partes expondrán sus posiciones y las justificarán con los medios de prueba que se acompañaron con la solicitud y durante la audiencia podrán aportar las pruebas que consideren necesarias. La parte convocada presentará la posición



asumida por el Comité de Conciliación de la Entidad o en su defecto por el Representante legal de la entidad.

c) Si los interesados no presentan fórmulas de arreglo, el agente del Ministerio Público podrá proponer fórmulas que considere procedentes para solucionar la controversia, las cuales pueden ser acogidas o no por las partes, así mismo, podrá solicitar al Comité de Conciliación que reconsidere sus decisiones si hay lugar a ello.

d) Conforme a si las partes plantean acuerdo conciliatorio o no en la Audiencia, será el desarrollo de la misma y el contenido del Acta respectiva. Esta será suscrita por las partes y por el Agente del Ministerio Público, y a la misma se anexará original o copia auténtica del Acta del Comité de Conciliación o se aportará un certificado suscrito por el representante legal que contenga la determinación tomada por la entidad.

En caso de haber acuerdo conciliatorio, el acta una vez suscrita acompañada del expediente, se remitirá al juez o corporación del conocimiento, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración, para su respectiva aprobación. La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando encuentre que el medio de control ha caducado, cuando no haya las pruebas necesarias y cuando el acuerdo sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.

Si el acuerdo es parcial se dejará constancia de ello, indicando los puntos que fueron materia de arreglo y los que no lo fueron, advirtiéndolo a los interesados su derecho de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para demandar lo que no fue objeto de acuerdo.

Si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con lo conciliado por las partes, por considerarlo contrario al ordenamiento jurídico, lesivo para el patrimonio público o porque no existen las pruebas en que se fundamente, así lo observará durante la audiencia y dejará constancia de ello en el acta.

En caso de no haber acuerdo conciliatorio, se expedirá la respectiva constancia en la cual se indique la fecha de presentación de la solicitud ante la Procuraduría, la



fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, la individualización de las partes, el objeto de la solicitud y la imposibilidad de acuerdo. Así mismo se dejará constancia del agotamiento del requisito de procedibilidad. Con la constancia se devolverán al interesado los documentos aportados.

PRUEBAS EN LA CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

Las pruebas deben aportarse con la solicitud de conciliación. Durante la celebración de la audiencia de conciliación extrajudicial los interesados podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes. No obstante, el agente del Ministerio Público podrá solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio.

Las pruebas deben aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a su solicitud. Este trámite no dará lugar a la ampliación del término de suspensión de la caducidad del medio de control previsto en la ley. Si agotada la oportunidad para aportar las pruebas, la parte requerida no ha aportado las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo.

EFFECTOS DEL ACUERDO CONCILIATORIO

El acta de acuerdo conciliatorio total o parcial adelantado ante el agente del Ministerio Público y el correspondiente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada.

SUSPENSION DEL TERMINO DE CADUCIDAD

La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público, suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio o;
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001 o;



- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero.

COMITES DE CONCILIACION

Creados por el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, según el cual en las entidades y organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, de los municipios capital de departamento y los de 1ª, 2ª, y 3ª, categoría, así como de los entes descentralizados de estos mismos niveles, existe la obligación de integrar un Comité de Conciliación².

Su creación es facultativa para las demás entidades públicas. Al respecto, en las entidades donde no se obligatorio la constitución del comité de conciliación y no se haya hecho de forma facultativa, las funciones serán asumidas por el representante legal de la Entidad³.

El Comité de Conciliación ***“es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad”***.⁴

Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión y presentarla en el curso de la Audiencia de Conciliación, aportando copia auténtica del Acta o certificación en la cual consten sus fundamentos.

CONFORMACION DEL COMITÉ DE CONCILIACION

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

² Artículo 75 de la Ley 446 de 1998, el cual adicionó el artículo 65-B a la Ley 23 de 1991.

³ Parágrafo Único del artículo 19 del Decreto 1716 de 2009.

⁴ Artículo 16 del Decreto 1716 de 2009.



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

4. Dos (2) funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

Tendrá también un Secretario Técnico del Comité.

FUNCIONES DEL COMITÉ DE CONCILIACION

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.
2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.
3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.
4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.
5. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.⁵
6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba del pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la

⁵ Sobre el particular pueden consultarse las Directivas Presidenciales No. 2 de 2003 y 5 de 2009.



acción de repetición.

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

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

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

10. Dictarse su propio reglamento.

CONCILIACION EN LA LEY 1551 DEL 06 DE JULIO DE 2012 – ARTICULO 47.

“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

La conciliación extrajudicial será requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los Municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Esta conciliación no requerirá de aprobación judicial y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

INFORMACION ESTADISTICA SOBRE TRAMITES DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

Trámites de solicitudes de Conciliación Extrajudicial:



NACIONAL	ACUERDOS CONCILIATORIOS	RADICADAS	EFFECTIVAMENTE TRAMITADAS	CONCEPTOS PRESENTADOS
2014	10.676	80.707	65.568	24.126
2015	6.803	63.096	50.689	25.954
2016	5.500	60.557	41.107	22.769

FUENTE: SICOA - Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa

POPAYAN	ACUERDOS CONCILIATORIOS	RADICADAS	EFFECTIVAMENTE TRAMITADAS	CONCEPTOS PRESENTADOS
2014	336	1.943	1.710	1.189
2015	182	1.686	1.519	786
2016	113	1.412	1.222	872

NOTA: De acuerdo con los datos reportados por las Procuradurías judiciales administrativas de F

FUENTE: SICOA - Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa

%	ACUERDOS CONCILIATO RIOS	RADICADAS	EFFECTIVAME NTE TRAMITADAS	CONCEPTOS PRESENTADO S
2014	3,15%	2,41%	2,61%	4,93%
2015	2,68%	2,67%	3,00%	3,03%
2016	2,05%	2,33%	2,97%	3,83%

FUENTE: SICOA - Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa

En relación con valores económicos se reporta lo siguiente:

\$ NACIONAL	PRETENSION	ACUERDOS	AHORRO
2.014	810.122.580.396	385.391.548.741	424.731.031.656
2.015	437.995.954.503	245.111.889.754	192.884.064.749
2.016	445.394.063.068	352.083.961.426	93.310.101.642

FUENTE: SICOA - Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa



\$ POPAYAN	PRETENSION	ACUERDOS	AHORRO
2.014	8.907.463.765	6.833.113.753	2.074.350.013
2.015	8.693.861.038	3.954.925.890	4.738.935.148
2.016	3.985.352.658	2.870.289.986	1.115.062.672
NOTA: De acuerdo con los datos reportados por las Procuradurías judiciales administrativas de Popayán			
FUENTE: SICOA - Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa			