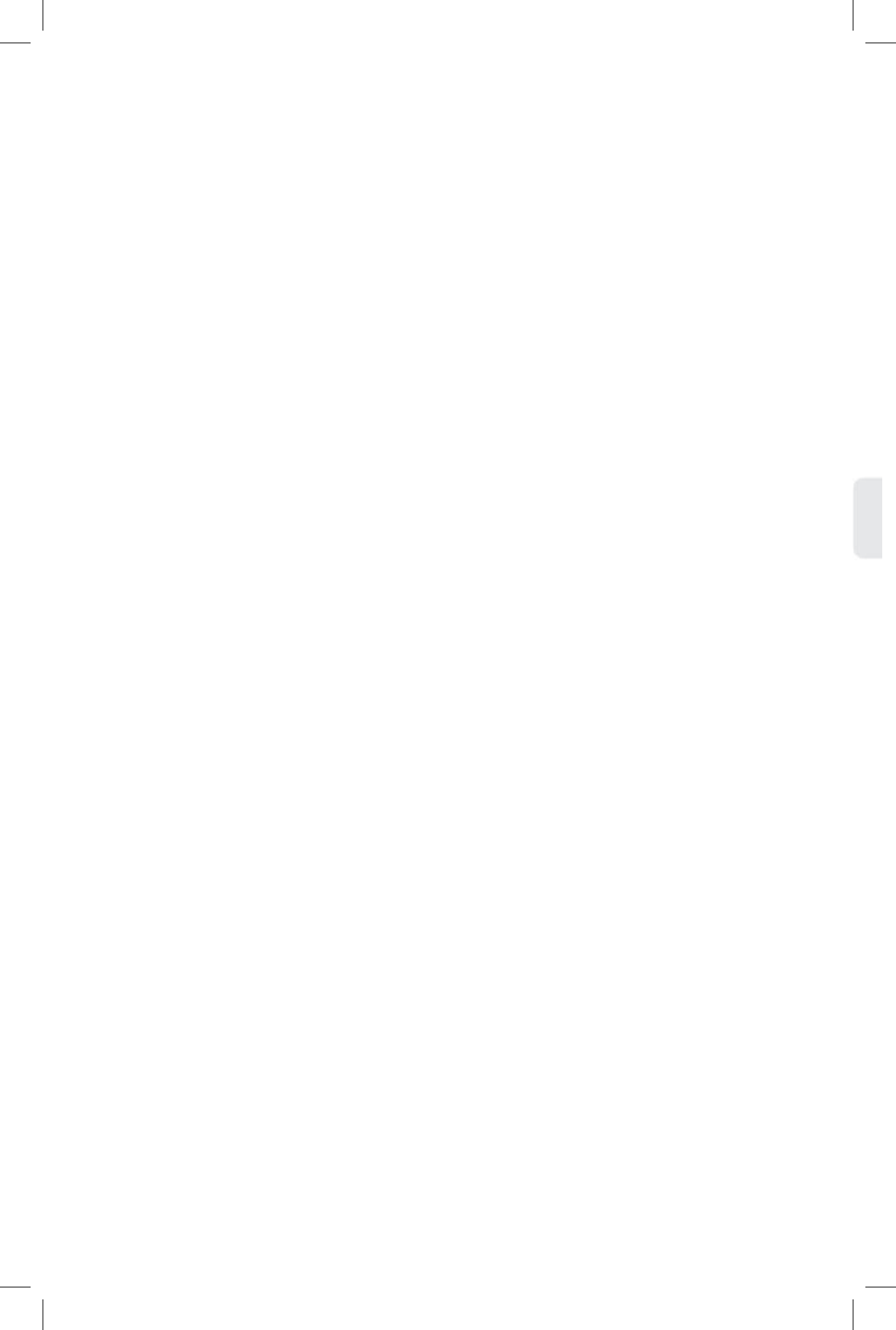




Guía para la presentación y trámite
de la conciliaciones extrajudiciales en
asuntos de lo contencioso administrativo

Conciliar antes de demandar

**Preguntas más frecuentes en relación
con la conciliación extrajudicial en
asuntos de lo contencioso administrativo**



Guía para la presentación y trámite de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo

Conciliar antes de demandar

Preguntas más frecuentes en relación con la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo





Presentación

La Procuraduría General de la Nación considera pertinente ilustrar a la ciudadanía respecto a los aspectos fundamentales que, de conformidad con la Ley 446 de 1998, el Decreto Reglamentario 2511 de 1998 y la Ley 640 de 2001, regulan el trámite de las solicitudes de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo y, para tal efecto, en el marco del Programa “CONCILIAR ANTES QUE DEMANDAR”, presenta este documento que desarrolla las respuestas a las preguntas más frecuentes que se formulan por los usuarios del servicio sobre el tema.

Dicho propósito resulta de especial interés como quiera que la Ley 1285 del 22 de enero de 2009, por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), estableció, en su artículo 13, que cuando los asuntos que se deban ventilar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones a) de nulidad y restablecimiento del derecho, b) de reparación directa y c) de controversias contractuales, el adelantamiento previo del trámite de la conciliación extrajudicial.

Dicha instancia extrajudicial, de conformidad con lo regulado por el artículo 23 de la Ley 640 de 2001, es de competencia exclusiva de los agentes del Ministerio Público asignados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, representados por los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado y por los Procuradores Judiciales para Asuntos Administrativos distribuidos en todo el territorio nacional.



La Administración a mi cargo propenderá porque la importante competencia que nos ha sido asignada por el legislador en dicha materia, se cumpla con la debida celeridad, eficacia y oportunidad.

Será propósito de mi gestión el fortalecimiento de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, no sólo frente a controversias de naturaleza civil, comercial y de familia, en las que también el Ministerio Público actúa como conciliador sino, también, en relación con los asuntos de lo contencioso administrativo que sean objeto de acción judicial, teniendo en cuenta los múltiples beneficios que el uso de dicho mecanismo comporta, entre los que se destacan: (i) el ahorro patrimonial a favor de las entidades y organismos estatales; (ii) la contribución a la descongestión de la administración de justicia, y (iii) la efectiva protección y garantía de los derechos ciudadanos.

Alejandro Ordóñez Maldonado

Procurador General de la Nación



Preguntas más frecuentes en relación con la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo

1. ¿Qué es la conciliación?

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

2. ¿Qué es la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativos?

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, de reparación directa o sobre controversias contractuales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en asuntos de naturaleza conciliable.

3. ¿Cuáles son las características de la conciliación?

Las características esenciales que informan la conciliación son las siguientes:

- a) La conciliación es un mecanismo útil para la solución de los conflictos.
- b) Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, por la voluntad concertada o el consenso de las partes.
- c) La conciliación extrajudicial constituye una actividad preventiva, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal.



d) La conciliación no tiene en estricto sentido el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional porque el conciliador (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.

e) La conciliación tiene un ámbito que se extiende a todos aquellos conflictos susceptibles, en principio, de ser negociados, o en relación con personas cuya capacidad de transacción no se encuentre limitada por el ordenamiento jurídico.

f) La conciliación es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador.

4. ¿Qué significa agotar el requisito de procedibilidad para poder acudir ante la jurisdicción 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 ó una operación administrativa, considere que le han causado un detrimento en su patrimonio, debe intentar, obligatoriamente, la celebración de un acuerdo conciliatorio de las controversias existentes con las entidades u organismos de derecho público o con el particular, (qué ejerza funciones públicas) antes de presentar la respectiva demanda encaminada a obtener una pretensión económica .

5. ¿Cuándo se considera cumplido el requisito de procedibilidad?

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



Con todo, podrá acudir directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero .

6. ¿Ante quién debe presentarse la solicitud de conciliación extrajudicial?

La solicitud puede presentarse individual o de manera conjunta por los interesados, que bien pueden ser personas naturales o personas jurídicas públicas o privadas. Dicha solicitud de conciliación debe dirigirse a los procuradores judiciales que desempeñan sus funciones de intervención ante los jueces o tribunales administrativos competentes para aprobar la respectiva conciliación. En las ciudades donde exista más de un procurador judicial para asuntos administrativos, el asunto se someterá a reparto.

Si la controversia es de competencia del Consejo de Estado en única instancia, el trámite conciliatorio estará a cargo del procurador delegado que actúe ante la sección competente para conocer del asunto.

7. ¿Se requiere abogado para presentar la solicitud de conciliación?

En aras de 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 en que se lleve a cabo la conciliación.

8. ¿Qué requisitos debe cumplir la solicitud de conciliación?

La solicitud deberá contener los siguientes requisitos :

- a. La designación del funcionario a quien se dirige;
- b. La individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso;
- c. Las diferencias que se quieren conciliar y los hechos en que



- se fundamentan;
- d. La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;
 - e. La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, a través del acto expreso o presunto, cuando ello fuere necesario;
 - f. La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones;
 - g. La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos;
 - h. La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, y
 - i. La firma del solicitante o solicitantes.
 - j. La copia llevada a la convocada con el sello de recibido.

Nota: Antes de radicar la solicitud de conciliación ante el agente del Ministerio Público debe radicarse una copia de la misma, en la entidad involucrada en la controversia a efectos de que esté enterada del trámite conciliatorio que se pretende adelantar.

9. ¿En la solicitud de conciliación debe especificarse el tipo de acción a presentar en caso de no concertar el acuerdo conciliatoria?

Además, teniendo en cuenta que los términos de caducidad son diferentes para cada una de las acciones y que no puede conciliarse cuando la correspondiente acción haya caducado, en la solicitud se debe precisar cuál es la acción que en caso de no llegarse a acuerdo, eventualmente se ejercería .

10. ¿Qué pasa cuando falta alguno de estos requisitos?

En todo caso, no se podrá rechazar inicialmente la solicitud por ausencia de cualquiera de los requisitos anteriores . En este evento, el agente del Ministerio Público para Asuntos Administrativos informará a los interesados, sobre la falta de alguno de ellos, para que subsane la omisión a más tardar el día de la audiencia.

Si durante 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.



11. ¿Quién debe hacer la citación a la audiencia?

La citación a la audiencia la hace el agente del Ministerio Público ante quien se realice el trámite. El agente del Ministerio Público al avocar el conocimiento de la solicitud de conciliación, admitirá el trámite conciliatorio, si está ajustado a derecho y formulará la correspondiente citación.

12. ¿Qué pasa cuando el agente del Ministerio Público no es competente por el factor territorial o por la naturaleza del asunto?

En caso de que el agente del Ministerio Público no resulte 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 (procuradores judiciales para asuntos civiles, y para asuntos de la infancia, la adolescencia y la familia). La solicitud se remitirá, en el caso de Bogotá, por intermedio de la Unidad Coordinadora de Procuradurías Judiciales Administrativas y en el resto del país, a través de las Coordinaciones Regionales o mediante los mecanismos que se habiliten por parte de la Entidad en cada ciudad.

13. ¿Qué asuntos son susceptibles de conciliación?

Las personas jurídicas de derecho público por medio de sus representantes legales o por conducto de apoderado podrán conciliar (extrajudicialmente) total o parcialmente, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.



14. ¿Qué asuntos no son susceptibles de conciliación?

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 8º 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. De igual forma, no procederá la conciliación cuando haya operado el fenómeno de la caducidad o el acuerdo verse sobre conflictos de carácter tributario .

15. ¿Qué ocurre si el conflicto no es conciliable?

Cuando el agente del Ministerio Público determine que el conflicto, por su naturaleza jurídica, no es transigible, desistible o conciliable, expedirá dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la presentación de la solicitud de conciliación, una constancia con el siguiente contenido:

- a) Lugar y fecha de presentación de la solicitud de conciliación.
- b) Fecha en la que es expedida la constancia.
- c) Objeto de conciliación (parte(s), pretensiones y cuantía).
- d) Razones de derecho que motiven que el conflicto no es conciliable.
- e) Firma del conciliador.

En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados y para mayor seguridad se guardará copia de la solicitud y anexos en el archivo del agente del Ministerio Público respectivo.

16. ¿Si el conflicto es conciliable qué debe hacer el agente del Ministerio Público?

Dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud, el agente del Ministerio Público citará a los interesados (las partes y quienes en su criterio deban asistir), 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.



17. ¿Qué pasa si la solicitud incluye asuntos conciliables y no conciliables?

Si en la solicitud se presentan pretensiones sobre asuntos conciliables y no conciliables, el agente del Ministerio Público expedirá constancia al interesado respecto de los asuntos no conciliables, como se indicó arriba; y respecto de la parte conciliable, el agente del Ministerio Público deberá citar a las partes para realizar la audiencia de conciliación.

18. ¿Cómo debe comunicarse la citación a la audiencia de conciliación?

La citación a la audiencia deberá 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.

19. ¿Qué ocurre ante la imposibilidad justificada de asistir a la audiencia en la fecha programada?

Cuando circunstancias constitutivas de fuerza mayor impidan a alguno de los interesados acudir a la correspondiente sesión, deberán informarlo así y el agente del Ministerio Público competente, deberá proceder a señalar nueva fecha para realizar la respectiva audiencia

Nada impide que dicho informe y la solicitud de que se fije nueva fecha y hora, se presente desde el momento mismo en que se recibe la citación si existen causas justificadas para la inasistencia; pero en todo caso, dicho informe y solicitud deberá presentarse a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que debía celebrarse la audiencia.



20. ¿Qué ocurre con el trámite de conciliación cuando se presenta la inasistencia de las partes?

La justificación y consecuente fijación de nueva fecha no pueden ser ilimitadas en el tiempo. Ello es así en virtud de lo establecido en el Decreto 2511 de 1998 el cual prescribe que señaladas dos fechas para la realización de la audiencia sin que ésta se pueda llevar a cabo por inasistencia de cualquiera de las partes, se entiende que no hay ánimo conciliatorio, lo que se hará constar expresamente por el agente del Ministerio Público, quien dará por agotada la etapa conciliatoria y expedirá la correspondiente certificación.

21. ¿Cuáles son las consecuencias de la inasistencia no justificada?

Si las partes o alguna de ellas no comparece a la audiencia de conciliación a la que fue citada y no justifica su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes, su conducta podrá ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos.

Igualmente, cuando deba surtir la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

22. ¿Cómo se desarrolla la audiencia de conciliación?

Fijada la fecha para celebrar la respectiva diligencia y previa citación de los interesados, por parte del agente del Ministerio Público, se lleva a cabo la audiencia de conciliación “bajo la Dirección -personal e indelegable- del Agente del Ministerio Público”, tal como lo consagra en forma perentoria y expresa el Decreto 2511 de 1998, norma que, además, regula el desarrollo de la audiencia en los siguientes términos:



- a) El agente del Ministerio Público dirigirá libremente el trámite de la conciliación guiado por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad.
- b) La intervención activa del Ministerio Público en las conciliaciones extrajudiciales, que le obliga incluso a proponer fórmulas de acuerdo cuando encuentre estructurados los elementos que dan lugar a la responsabilidad administrativa, así como a solicitar al Comité de Conciliación que reconsidere sus decisiones cuando a ello haya lugar.
- c) El agente del Ministerio Público concederá el uso de la palabra a cada una de las partes por el término que considere necesario, para la debida exposición de los hechos alegados y sus pretensiones.
- d) Los interesados justificarán sus posiciones con los medios de prueba que se acompañaron a la solicitud de conciliación o que se presenten en el curso de la audiencia. 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.
- e) Si los interesados no plantean fórmulas de arreglo, el Agente del Ministerio Público podrá proponer las que considere procedentes para la solución de la controversia, las cuales pueden ser acogidas o no por las partes.

23. ¿Deben las partes y su apoderado asistir a la audiencia de conciliación?

En materia de lo contencioso administrativo el trámite conciliatorio, desde la misma presentación de la solicitud deberá hacerse por medio de abogado quien deberá concurrir, en todo caso, a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación. Sin embargo, resulta conveniente que las partes que han convocado a entidades y organismos de derecho público asistan a la audiencia con miras a que precisen los supuestos fácticos y jurídicos que dan lugar a la controversia .



24. ¿Cómo está regulado el tema de las pruebas en la conciliación 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. Sin embargo, 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 tendrán que aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a su solicitud. Este trámite no dará lugar a la ampliación del término de suspensión de la caducidad de la acción previsto 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 .

25. ¿Cómo se deben aportar las pruebas en el trámite conciliatorio?

Las partes deben aportar en original o en copias auténticas, las pruebas que sustenten los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio.

26. ¿Qué ocurre si se llega a un acuerdo conciliatorio?

Se elaborará un acta que debe contener los siguientes aspectos:

- a) La identificación de quienes intervinieron en la audiencia.
- b) Los hechos.
- c) El objeto de la conciliación (pretensiones).
- d) Las propuestas presentadas por el Ministerio Público.
- e) El contenido, extensión y modalidades del acuerdo logrado manifestando en forma clara, expresa y determinada las obligaciones a cargo de cada una de las partes, con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas .
- f) Las consideraciones del agente del Ministerio Público acerca del



acuerdo al que llegaron las partes.
g) La firma de quienes intervinieron en la audiencia.

27. ¿Cuáles son los efectos 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.

28. ¿Qué ocurre si el acuerdo es parcial?

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

29. ¿Qué ocurre si no fue posible celebrar el acuerdo?

Si no fuere posible acuerdo alguno, el agente del Ministerio Público firmará el acta en la que se manifieste la imposibilidad de acuerdo y devolverá a los interesados la documentación aportada. También en este evento, resulta importante que se deje en el acta expresa constancia del objeto de la solicitud de conciliación, toda vez que solo así el Juez o Corporación podrá determinar con exactitud si se agotó o no el requisito de procedibilidad respecto de todas las pretensiones.

La audiencia es susceptible de suspensión por solicitud expresa de ambas partes, siempre que el agente del Ministerio Público encuentre elementos de juicio que le permitan inferir que en el caso concreto existe ánimo conciliatorio .

30. ¿El acuerdo conciliatorio tiene control de legalidad?

El agente del Ministerio Público debe remitir al Juez o Corporación competente las actas contentivas de conciliaciones judiciales, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración



de la audiencia, a fin de que se verifique el respectivo control y se apruebe o impruebe el acuerdo al que llegaron las partes.

31. ¿Qué ocurre si el agente del Ministerio Público no comparte el acuerdo entre los interesados?

Si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con lo conciliado por los interesados, 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.

El acta de conciliación y el respectivo auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestan mérito ejecutivo y tienen efecto de cosa juzgada.

La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando la respectiva acción haya caducado, cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias, cuando el acuerdo sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.

32. ¿Desde cuándo opera y cuál es el término de suspensión de la caducidad de las acciones contencioso administrativas?

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 640 de 2001, la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante los agentes del Ministerio Público para asuntos de lo contencioso administrativo suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se registre el acta de conciliación en los casos en que este trámite sea exigido por la ley, o
- c) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o
- d) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero.



Esta suspensión opera por una sola vez y es de carácter improrrogable. Pero ha de advertirse que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 640 de 2001, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, “el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente” .

33. ¿Dónde pueden radicarse las solicitudes de conciliación extrajudicial?

En la ciudad de Bogotá, las solicitudes de conciliación se debe radicar en la Unidad Coordinadora de Procuradurías Judiciales Administrativas de la Procuraduría General de la Nación, inclusive aquellas que deban ser ventiladas ante los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado. En el resto del país, las solicitudes de conciliación se presentarán en la sede de los despachos de los procuradores judiciales para asuntos administrativos o agentes del Ministerio Público asignados para adelantar las conciliaciones, cuyas direcciones se indican a continuación en el Anexo No. 1 a este documento.

