

# LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA\*

DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/jurideuc.11.1.2015.5>

Recibido: 28 de Febrero de 2015 / Revisado: 21 de Abril de 2015 / Aceptado: 27 de Abril de 2015

**Jaime Camilo Bermejo Galán\*\***

Universidad Libre de Colombia

Puede citar el presente artículo así: / To reference this article:

Bermejo, J. (2015). La Conciliación Prejudicial Contenciosa Administrativa. *Jurídicas CUC*, 11(1), 101-124. doi: <http://dx.doi.org/10.17981/jurideuc.11.1.2015.5>

## Resumen

La conciliación prejudicial contenciosa administrativa es uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos más utilizados y eficaces del ordenamiento jurídico. Por ello la evolución, los avances legales y doctrinales y los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales que se han dado en torno a la misma como requisito de procedibilidad. Es necesario remitirse a los principios de celeridad y economía que ayudan a descongestionar los estrados judiciales, los cuales le restan complejidad, esfuerzo, tiempo y dinero a la administración de justicia y determinan si el Estado y los entes conciliadores están totalmente capacitados para llevar a cabo la instancia de conciliación en la etapa prejudicial de aquellos asuntos que son conciliables y que tienen como requisito de procedibilidad. A través de la conciliación se otorga un acuerdo justo y equitativo que ofrece el cambio más rápido, expedito y económico para resolver controversias que se presenten entre los dos extremos (Ley 446/1998, Art. 64).

## Palabras clave:

Conciliación, mecanismos alternativos de solución de conflictos, requisito de procedibilidad

\* Artículo de reflexión, realizado con recursos propios del autor.

\*\* Abogado. Candidato a Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Urbe de Maracaibo. Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Libre de Colombia. Correo electrónico: [jaimecamilob@hotmail.com](mailto:jaimecamilob@hotmail.com).

## THE PRETRIAL CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE SETTLEMENT PROCEEDING

### Abstract

*The pretrial contentious-administrative settlement proceeding is one of the most effective and used alternative dispute resolution mechanisms in the legal system. Therefore, its evolution, legal and doctrinal developments, and the different Court rulings have taken place as part of a procedural requirement. The principles of celerity and economy are involved in order to help decongesting the backlog of cases in courts, hence, detracting complexity, effort, time and money to the administration of justice and determining whether the State and settlement authorities are fully trained to perform the conciliation procedure in the pretrial stage of the matters involved, which additionally, have procedural requirements. Through fair and equitable settlement agreements, faster, clear and economic changes aimed at resolving disputes that arise between the two parts are possible (Act 446/1998, Art. 64).*

### Keywords:

*Settlement, Alternative Mechanisms for Conflict Resolution, Procedural Requirements.*

## INTRODUCCIÓN

La evolución del derecho positivo se enmarca en el antiguo derecho romano; la Ley de las XII tablas, la voluntad de lo pactado entre las partes, ejercía fuerza obligatoria para luego expresarla en el juicio (Junco, 2000). Esta ley, también llamada *decemviral* en el año 305, hace parte de la génesis del derecho positivo y se basa en las decisiones tomadas de mutuo acuerdo sin ningún tipo de solemnidades para llegar a lo convenido.

Cabe mencionar la recopilación que hicieran los españoles durante el siglo VI, compuesta por 12 libros que recogen las leyes romanas y góticas sobre diferentes puntos del derecho positivo. Expresamente en la Ley 15, título I, libro II de esa recopilación, se hace referencia a los mandaderos de paz o avenidores, funcionarios nombrados por el monarca de quienes se destacaba una de sus competencias, la de actuar como conciliadores en las controversias que él indicaba y en forma determinada, debían actuar de manera privilegiada y exclusiva en algunos conflictos. Este procedimiento no se daba como un requisito de procedibilidad para iniciar un proceso. (La Real Academia Española. 1815).

En el derecho canónico, tanto en el códex de 1917 como en el códex de 1983, se ha establecido el fenómeno de la conciliación como el deber cristiano que tienen autoridades y jueces para evitar los litigios. Esta tendencia de los procedimientos eclesiásticos propendían por una actitud en procura de la reconciliación entre las partes antes de una sentencia judicial, siendo ésta una manera facultativa, sin que existiera como presupuesto procesal preordenante a una determinada decisión procedimental (Junco, 2000).

La obra considerada el monumento jurídico más importante de la Edad Media fue la compilación realizada por Alfonso el Sabio, terminada en 1625 y dividida en siete partes. En dichas partes (Carnelutti, 1952) se contempla la institución de los amigables componedores, y a pesar de que no se regula en especial la conciliación prejudicial, sí se le da la función de realizarla a estos funcionarios, siendo su labor un verdadero juicio en el que estos últimos estaban investidos de la prerrogativa de dictar sentencia en el caso de que las partes no llegaren a ningún acuerdo.

En el caso colombiano de la jurisdicción contenciosa administrativa, el incremento del intervencionismo del Estado, las constantes fallas del servicio público por corrupción y otros factores han generado, en los últimos años, un incremento sustancial de gran número de conflictos que deben ser atendidos por dicha jurisdicción. Solo a través del cambio de mentalidad del abogado litigante y de las autoridades públicas se podrá, a través de la solución amigable de conflictos de intereses, reducir la demanda de la *juris dictio* y hacerla efectiva en los logros de justicia que requiere la sociedad.

En muchas ocasiones, las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración surgen como consecuencia de desacuerdos en torno a derechos u obligaciones sobre los cuales existe la facultad de la libre disposición. En estos casos, con el propósito de descongestionar los despachos judiciales en la rama contencioso-administrativa, se acepta la posibilidad de zanjar la controversia o desatar la *litis* antes de que sea necesaria la intervención del funcionario judicial; en tal situación, la participación de un conciliador busca aproximar las posiciones de los involucrados a través de una institución representativa de la sociedad o del Estado, cuya autoridad esté libre de cualquier cuestionamiento. El objetivo de este conciliador radica en fortalecer la administración de justicia en lo tocante al acercamiento de las partes, lo cual se constituye en una importante conquista en el ámbito de la convivencia civilizada.

La legislación vigente, en especial la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, propone que no sea posible la interposición de ciertas acciones propias del ámbito contencioso, a menos que antes se haya agotado la posibilidad de encontrar un acuerdo mínimo entre las partes por la vía de la conciliación como requisito ineludible de procedibilidad. Tal es el caso de las acciones que implican la pretensión de una indemnización por parte del demandante, es decir, la llamada acción de nulidad con restablecimiento del derecho o la acción de reparación directa.

El auge de la llamada justicia consensuada en aquellos puntos que no comportan cuestiones atinentes a asuntos propios que el legislador ha denominado de orden público, sustenta plenamente avocar el estudio de la conciliación prejudicial en el derecho contencioso administrativo desde una perspectiva más completa.

## Aspectos esenciales

En la reforma de la Ley 270 del 7 de marzo de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, se constituyó como requisito de procedibilidad la conciliación, siempre y cuando los asuntos sean conciliables. Es decir, se constituye en requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los Artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA, 1984) o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial (Ley 1285/2009).

El estudio de la conciliación prejudicial en el derecho administrativo se justifica plenamente por el hecho de que actualmente se impone la necesidad de fortalecer los mecanismos alternativos de administración de justicia, llamados alternativos de solución de conflictos, de conformidad con el mandato de la Constitución Política vigente, pasan a ser competencia de personas que no gozan del principio del *iuris dictio*<sup>1</sup>.

El Estado colombiano tomó como base la figura jurídica para el descongestionamiento de los estrados judiciales, con este objetivo se promulgó la Ley 23 de marzo de 1991. Así, bajo los Artículos 59 al 65, se estableció la conciliación en materia administrativa sobre conflictos de carácter particular y de contenido patrimonial que se ventilarían ante la jurisdicción contenciosa mediante las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual. Posteriormente, en virtud de las facultades conferidas por la Constitución Nacional al Gobierno Nacional (Artículo transitorio 5, literal e) fue expedido el Decreto 2651 de noviembre 25 de 1991 por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales. Con base en ello, se estableció en el Artículo 6 una nueva modalidad de conciliación judicial para las controversias de responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, la cual se adelantaría directamente por el juez administrativo de primera instancia y excepcionalmente en segunda instancia; por otro lado, la Ley 80 de 1993 de contratación estatal establece, en su Artículo 68, que las partes “deberían acudir en la solu-

<sup>1</sup> *Iuris dictio*, del latín *ius dicere*, que significa declarar el derecho. Hace referencia a la potestad jurisdiccional que tienen los funcionarios para declarar derechos, principalmente la tienen los jueces, magistrados y fiscales.

ción de conflictos originados en el respectivo contrato, a mecanismos tales como la conciliación y la amigable composición y transacción. Para tales efectos los actos administrativos contractuales expedidos podrán ser revocados, siempre que sobre ellos no se hubiere dictado sentencia ejecutoriada” (Ley 80/1993). Así mismo, el Artículo 116, inciso 4 de la Constitución Política establece que “los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la misión de administrar justicia, en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes, para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley” (C.P.).

La jurisprudencia, por su parte, define la conciliación prejudicial como “una institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal perteneciente a la rama judicial o a la administrativa, y excepcionalmente de particulares” (Sentencia C-160, 1999). La conciliación, como método de solución de conflictos se presentó en la Ley 640 de 2001<sup>2</sup> como un requisito de procedibilidad en lo contencioso administrativo. Sin embargo, en la Resolución 198 de 2002 del Ministerio del Interior y de Justicia, se expresó que no se daban los presupuestos para determinar la entrada en vigencia de la conciliación prejudicial en derecho como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ningún distrito judicial del país. Esto dejó en libertad a las personas para llegar o no a la conciliación, lo cual genera la congestión de los estrados judiciales.

Desde un punto de vista jurisprudencial, la conciliación no es tan amplia si implica una serie de precedentes muy importantes. Por ejemplo, el Consejo de Estado, en sección tercera (Auto 06/2000) estableció:

A título de reflexión fiscal, vale la pena advertir que la conciliación contenciosa – administrativa constituye, sin duda, un mecanismo valioso en la solución de los conflictos en los cuales se ve envuelto el Estado, no solo porque borre las huellas negativas del conflicto, sino porque contribuye eficientemente a la descongestión de los despachos judiciales.

---

<sup>2</sup> Modifica las normas relativas a la conciliación.

Tal circunstancia, sin embargo no debe hacer perder de vista el hecho de que a través suyo, se comprometen recursos del Estado, cuya disposición no se puede dejar a la voluntad libertina de los funcionarios sino que requiere del cumplimiento de reglas y exigencias muy severas y precisas que impidan el uso de la conciliación para fines no previstos en la ley.

En cuanto a la homologación judicial el Consejo de Estado (Auto 07/1999) señaló:

Reitera la Sala que en la medida en que la ley establece como requisito de validez y eficacia de la conciliación en asuntos administrativos la previa aprobación u homologación por parte del juez, hasta tanto no se produzca esa aprobación la conciliación no produce ningún efecto y, por consiguiente, las partes pueden desistir o retractarse del acuerdo logrado, no pudiendo, por tanto, el juez que la controla impartirle aprobación u homologarla cuando medie manifestación expresa o tácita de las partes o de una de ellas en sentido contrario.

En pronunciamiento, la Corte Constitucional (Sentencia C-1195, 2001) estableció:

En segundo lugar, la conciliación administrativa solo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la igualdad del proceso y los derechos fundamentales. Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo.

Como se puede observar, en la Sentencia C-713 (2008), donde se hace la revisión previa a la reforma de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, se manifiesta que “resulta razonable aceptar la exigencia de la conciliación prejudicial, porque lo que principalmente se discuten son intereses de contenido particular y subjetivos, generalmente de orden patrimonial”.

La Constitución Política empleó la figura de la conciliación en el Artículo 116, el cual dispone, en los incisos 3 y 4, que “excepcionalmente

la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos (...) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad en los términos que determine la ley”.

Este artículo es pilar fundamental en la conciliación como un mecanismo alternativo para la solución de los conflictos en materia de lo contencioso administrativo; le da competencia al Ministerio Público de adelantar la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, cuyo objetivo es descongestionar los estrados judiciales y reprimir la carga que tienen los jueces para cumplir con los principios de justicia, basados en la celeridad, efectividad y la economía procesal. Por ser una función jurisdiccional que se basa en la Constitución, implica principios que hacen parte de la misma, entre los que se puede resaltar el Principio del Acceso a la Justicia<sup>3</sup>.

Entender la conciliación como una forma de administración de justicia paralela a la que ejercen los jueces, permite rechazar la idea de que la conciliación es un requisito de procedibilidad, y que como tal, implica una clara violación al principio del libre acceso a la justicia consagrado en el Artículo 229 de la Constitución, donde se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. El planteamiento es contradictorio, no puede tenerse a la conciliación como una forma de impedir el acceso a la justicia, pues ella en sí misma es una forma constitucional de acceder y administrar justicia, de manera que aquí cabe destacar el pronunciamiento de la Corte cuando manifiesta (Sentencia C- 163, 1999) lo siguiente :

“(…) la garantía constitucional de acceso a la justicia no significa que todas las disputas entre los particulares deban ser resueltas por los jueces, pues precisamente el Artículo 116 de la Carta garantiza la existencia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación o el arbitraje, los cuales pueden ser ampliados por el

---

<sup>3</sup> Principio del Acceso a la justicia, de tipo constitucional establecido en el Artículo 229 de la Carta Política y ratificado por la Convención Interamericana de los Derechos Humanos en su Artículo 8.

legislador; estimando que la competencia del legislador, de acuerdo con los parámetros que determina la Carta Política, es fijar las formas de composición de los conflictos judiciales, los cuales, no sobra aclararlo, no siempre implican el ejercicio de la administración de justicia”.

La Constitución expresa que los particulares en su condición de conciliadores o de árbitros pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia. Sin lugar a dudas hace referencia a que la conciliación en cabeza de los particulares alude al principio de función jurisdiccional. Así lo establece la Corte Constitucional colombiana (Sentencia C- 1195, 2001) cuando dice que “(...) en materia de justicia no formal, el estatuto superior autorizó la participación transitoria de los particulares en la administración de justicia como árbitros o conciliadores y como jueces de paz”. En el caso de lo contencioso administrativo, que surte las conciliaciones extrajudiciales como requisito de procedibilidad, se puede destacar que la misma Constitución ampara a los agentes del Ministerio Público pues toda conciliación implica el desarrollo de una función jurisdiccional.

## **La conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad**

La Ley 1285 del 22 de enero de 2009 consagró, a partir de su entrada en vigencia, la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

La conciliación prejudicial, como novedad legislativa que impacta directamente sobre el derecho de acceso a la administración de justicia, solo se empezaría a exigir cuando el Ministerio del Interior y de Justicia emitiera la resolución que así lo indicara.

En ese contexto, cabe preguntarse si este requisito de procedibilidad era de reserva exclusiva de la ley, o si por el contrario, otras categorías normativas tendrían alcance a él, y en consecuencia, podrían exigirlo, tal como parecía ser lo reglado por una directiva presidencial y un convenio interadministrativo. No obstante el Artículo 42 de la Ley 640 de 2001 había limitado el tema del requisito de procedibilidad a la expedición de un acto administrativo, concretable en la respectiva

resolución del Ministerio del Interior y de Justicia; por tanto, ya no era un tema de reserva de ley pues había quedado condicionado a la susodicha resolución, que no es otra cosa que la expedición de un acto administrativo de carácter general (Ley 640/2001).

En este sentido, dicho requisito de procedibilidad hace referencia a las diferentes “limitaciones que, obedeciendo a determinadas finalidades superiores, la ley impone para el ejercicio de las acciones judiciales, de suerte que solamente en cuanto se acrediten los respectivos supuestos será jurídicamente viable acceder a la Administración de Justicia” (Sentencia 4 diciembre, 2006).

El objetivo principal señalado por la jurisprudencia es que este requisito sirva para “abrir un espacio de encuentro, diálogo y debate que facilite la resolución del conflicto antes de que éste tenga que ser decidido por las autoridades jurisdiccionales” (Sentencia C- 1195, 2001).

Tratando de llevar un margen que haga posible la descongestión de los estrados judiciales, se consagra desde el ámbito constitucional este requisito y se manifiesta que (Sentencia C- 1195, 2001):

[L]a conciliación repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia, al contribuir a la descongestión de los despachos judiciales. En efecto, visto que los particulares se ven compelidos por la ley no a conciliar, pero sí a intentar una fórmula de arreglo al conflicto por fuera de los estrados judiciales, la audiencia de conciliación ofrece un espacio de diálogo que puede transformar la relación entre las partes y su propia visión del conflicto, lo que contribuye a reducir la cultura litigiosa aún en el evento en que éstas decidan no conciliar.

Se puede añadir que el requisito de procedibilidad, previo a cualquier demanda conciliable, estaba establecido ya en la práctica mediante una cooperación entre el ejecutivo y el poder disciplinario, basados en el acto administrativo y una convención recopilados por la directiva presidencial:

La directiva presidencial 02 (28 de febrero de 2003), manifiesta que:

“(..)

cuando entre las entidades destinatarias de estas directivas exista un conflicto jurídico susceptible de ser negociado, antes de acudir a la vía procesal o al arbitraje, estas entidades deberán buscar la solución del conflicto a través de los mecanismos alternativos de solución de conflicto que establece la ley; en estos casos, las entidades destinatarias de la presente directiva deberán acudir siempre al procedimiento de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo previsto en las leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2001. Con el propósito de conciliar las partes, individual o conjuntamente deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción Contenciosa Administrativa”. (p, 1).

El convenio interinstitucional celebrado entre la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia (2005) con el propósito de protección del patrimonio público, establece:

“(..)

encaminado a fortalecer la gestión pública en materia judicial a través de esfuerzos conjuntos encaminados al diseño y la implementación de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa judicial, donde se destacan para el tema los numerales 10) implementar estrategias encaminadas al efectivo cumplimiento de las funciones que deben cumplir los comités de conciliación al interior de cada entidad de derecho público, y 11) propender por la utilización de la conciliación administrativa como mecanismo alternativo de solución de conflicto que contribuye a la reducción de las erogaciones patrimoniales del Estado y a la desjudicialización de los conflictos”. (p, 269).

A través de estas estrategias preventivas se espera crear conciencia en el servidor público sobre la importancia del cumplimiento diligente y eficiente de sus tareas en materia de prevención del daño antijurídico, que evidentemente contribuirá a la disminución del detrimento del patrimonio público.

De lo anterior se colige que el requisito de procedibilidad se aplicaba de manera obligatoria en materia de lo contencioso administrativo. En cuanto a la directiva presidencial, ésta se refiere a las entidades del orden nacional, mientras que el convenio entre la Procuraduría y el Ministerio recoge todo tipo de instituciones oficiales, centralizadas o descentralizadas, dentro del deber de prevención del daño antijurídico,

de conformidad con el Artículo 90 de las Constitución Política<sup>4</sup>, con el ánimo de evitar un desgaste de carácter judicial y financiero, lo cual se transformó en deber funcional de los administradores con capacidad decisoria en Colombia.

En Colombia se han presentado diferentes precedentes donde se resalta la conciliación como requisito de procedibilidad, sin embargo, una serie de dificultades no dejaron entrar en vigor la conciliación en materia de lo contencioso administrativo; cabe señalar especialmente que el requisito de procedibilidad ya ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional.

Uno de ellos fue el fallo de la Corte al “declarar inexecutable, entre otras, las normas que habilitaban al Gobierno para expedir el reglamento de los centros de conciliación en materia de lo contencioso administrativo” (Sentencia C-813, 2001), las mismas que facultaban a los centros de conciliación para adelantar conciliaciones en asuntos de la jurisdicción contencioso administrativa y las que señalaban que la conciliación extrajudicial supliría la vía gubernativa en las controversias de orden laboral.

Se pueden mencionar una serie de jurisprudencias que fueron base para el desarrollo de la conciliación, por ejemplo, las sentencias C-813 de 2001, C-1195 de 2001, C-417 de 2002. Además, cabe aclarar que en el Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 (regulado por el decreto 1716 de 2009) quedó en firme la índole obligatoria del agotamiento de este requisito para acceder a la jurisdicción administrativa. Entonces se entenderá cumplido ese requisito cuando:

- Se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo.
- Cuando vencido el término previsto, es decir, tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento, se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación. Vale tener en cuenta que la presentación de la solicitud de la conciliación ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de caducidad.

---

<sup>4</sup> Artículo que implementa desde la órbita constitucional, la responsabilidad del Estado.

Es preciso señalar que para la justicia formal, los cambios generados con la Ley 1395 de 2010<sup>5</sup> introdujeron como obligación, aportar copias de las pruebas que las partes tengan en su poder *so pena* de no poderlas presentar en el proceso judicial en el evento de que fracase la etapa conciliadora.

Parte de la argumentación, o de los motivos que sustentaron el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, señaló explícitamente que las estadísticas del DANE<sup>6</sup> indicaban un aumento creciente de las demandas de los ciudadanos a la administración de justicia, pese a la lucha del legislador por vincular al ordenamiento jurídico en los mecanismos alternativos de solución a los conflictos con el fin de disminuir la congestión judicial. A partir de esto se trazaron tres objetivos fundamentales en la reforma: i) desjudicialización de los conflictos, ii) simplificación del procedimiento y trámite, y iii) racionalización del aparato judicial<sup>7</sup>.

Con la audiencia de conciliación administrativa se pretende que las partes, guiadas por el Procurador Judicial Administrativo, logren un acuerdo que ponga fin al conflicto; éstas siempre deberán contar con la asistencia de apoderado (abogado titulado) desde la solicitud y durante las audiencias que se celebren, tal como lo indica la Ley 640 de 2001, parágrafo 3, Artículo 1 y Decreto 1716 de 2009, así, tanto las partes como su apoderado podrán intervenir y gestionar dentro del trámite conciliatorio. Sin embargo, la materialización del acuerdo, es decir, la disposición del derecho como tal, estará a cargo de las partes (personas jurídicas a través de sus representantes), salvo que éstas dispongan conceder poder a su abogado con expresa facultad para conciliar, caso en el cual tales apoderados podrán disponer de los derechos (Ley 640/2001, Art. 1).

---

<sup>5</sup> Ley por la cual se adoptan medidas en materia de la descongestión judicial.

<sup>6</sup> Departamento Administrativo que hace parte de la rama ejecutiva y es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas del país.

<sup>7</sup> Gaceta del Congreso No. 825 de 2008.

La solicitud de conciliación extrajudicial debe presentarse de manera individual o conjunta por parte de los interesados ante los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, es decir, procuradores ante el Consejo de Estado o ante procuradores judiciales delegados I y II de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. En las ciudades donde exista más de un procurador judicial para asuntos administrativos, la solicitud deberá someterse a reparto.

En el evento de que la solicitud o controversia sea de competencia del Consejo de Estado en única instancia, el trámite conciliatorio estará a cargo del procurador que actúe ante la sección competente para conocer del asunto. El párrafo uno del Artículo 6 del Decreto 1716 de 2009 reglamenta que no se podrá rechazar inicialmente la solicitud por ausencia de los requisitos. En estos casos, el agente del Ministerio Público informará a los interesados sobre la falta de alguno de ellos para que subsanen la omisión (Decreto 1716/2009).

No obstante, el párrafo 3 del artículo 52 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010 establece:

Artículo 52. El Artículo 35 de la Ley 640 de 2001 quedará así: (...) Parágrafo 3°. En los asuntos contenciosos administrativos, antes de convocar la audiencia, el procurador judicial verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el reglamento. En caso de incumplimiento, el procurador, por auto indicará al solicitante los defectos que debe subsanar, para lo cual concederá un término de cinco (5) días, contados a partir del día siguiente a la notificación del auto, advirtiéndole que vencido este término, sin que se haya subsanado, se entenderá que desiste de la solicitud y se tendrá por no presentada. La corrección deberá presentarse con la constancia de recibida por el convocado. Contra el auto que ordena subsanar la solicitud de conciliación sólo procede el recurso de reposición (Ley 1395/2010).

Cuando el Procurador Delegado no resulte competente para conocer de la conciliación extrajudicial en razón del factor territorial o por la naturaleza del asunto, remitirá la solicitud al que tenga atribuciones para tal efecto. Con relación a la competencia o naturaleza del asunto, el Consejo de Estado ha planteado respecto a las conciliaciones lo siguiente:

Si se trata de precaver una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral, y si la cuantía de la pretensión conciliable es inferior a cien (100) salarios mínimos, entonces la competencia para el trámite la tienen los procuradores judiciales adscritos ante los jueces administrativos. Si supera ese límite, la competencia del trámite conciliatorio será de los procuradores delegados ante los tribunales administrativos. Si se trata de precaver acciones de reparación directa, controversias contractuales y repetición, la competencia la tienen los procuradores adscritos ante los Juzgados Administrativos (Palacio, 2005).

Según el Artículo 8 del Decreto 1716 (2009): Las pruebas deberán aportarse con la petición de la conciliación. Teniendo en cuenta los requisitos consagrados en los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil (1970), el agente de Ministerio Público podrá solicitar que se aporten nuevas pruebas que complementen las ya presentadas por las partes, con el fin de llegar a un acuerdo basado en la verdad probatoria; dichas pruebas tienen un término perentorio de veinte días calendario a partir del día siguiente de solicitadas. Este incidente probatorio o pequeño trámite no dará lugar a la ampliación de los términos de la suspensión de la caducidad de la acción que establece el ordenamiento jurídico; de esta manera se puede argumentar que la carga de la prueba en la conciliación extrajudicial está a cargo de las partes que tienen la pretensión de probar, y éstas podrán solicitar o aportar las que estimen pertinentes.

Igualmente, cuando exista ánimo conciliatorio y con miras a estructurar los supuestos fácticos y jurídicos del acuerdo, el Ministerio Público podrá solicitar a la autoridad competente la remisión de los documentos de carácter reservado que considere necesarios, conservando el deber de mantener la reserva a que se refieren los preceptos citados.

Iniciado el trámite, éste no necesariamente debe terminar con un acuerdo conciliatorio sino que puede darse el evento de que, luego de proponer y discutir las distintas fórmulas, las partes no acogieren ninguna de ellas, bien porque no las consideren benéficas a sus intereses, porque alguna considere que no es acorde con el ordenamiento jurídico, o porque de fondo, aunque asistieron a la audiencia, no tienen interés conciliatorio.

## CONCLUSIONES

El presente estudio arroja como conclusión que el conocimiento acerca de la conciliación extrajudicial es insuficiente por parte de la comunidad (incluso de la comunidad jurídica). Se desconoce en qué consiste, cuáles son sus ventajas y cómo se desarrollan sus efectos tanto prácticos como jurídicos. Tal desconocimiento genera poca credibilidad en dicho mecanismo, pues sus ventajas no han sido suficientemente expuestas y socializadas por parte del personal especializado.

En consecuencia, el usuario de la justicia prefiere la continuidad de un proceso que seguirá engrosando la cada vez más larga fila de expedientes que en espera de turno reposan durante años en los estantes sirviendo, literalmente, de soporte estructural al sistema de justicia nacional y que, a diferencia de la conciliación, sólo proferirá un fallo después de pasados muchos años.

Por su parte, el Estado soporta una gran carga de procesos judiciales en contra que afectan de manera directa el patrimonio público por el monto de las eventuales condenas. Varios factores influyen en esta situación: una mayor responsabilidad del Estado a partir de la Constitución Política de 1991, en tanto éste tiene una estructura más amplia y garantista de los derechos fundamentales, el aumento de los daños antijurídicos causados por el Estado colombiano a los particulares y el ineficiente manejo de la defensa litigiosa estatal, entre otros.

A lo anterior se puede sumar que algunos profesionales del derecho al recibir el poder de parte de ciudadanos sin conocimiento en la materia, los inducen a adelantar procesos ante los Juzgados Administrativos con el argumento de que esto puede resultar más ventajoso en términos económicos. Por otro lado, representantes jurídicos de la administración manifiestan poca intención de conciliar o llegar a un acuerdo, quienes además reconocen que sus fundamentos jurídicos carecen de veracidad.

Una mirada al contexto general, trasladada al marco normativo ejercido sobre la indemnización del daño antijurídico -causa general de las demandas contra el Estado-, lleva al Artículo 90 de la Constitución Nacional, donde se establece la responsabilidad patrimonial del Estado para el caso en que un agente suyo, a través de una conducta activa u

omisiva, dolosa o gravemente culposa, cause daño a un particular. Tal precepto resulta concordante con el Artículo 2 del mismo orden normativo, que consagra como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la vigencia de un orden justo y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, este último principio como responsabilidad de las autoridades.

El alcance preventivo del Artículo 90 constitucional lo constituye la acción de repetición en la medida en que se configura en forma de sanción patrimonial contra el responsable del daño antijurídico, puesto que estas sanciones buscan tácitamente la prevención general de conductas que violan el ordenamiento jurídico.

Precisamente, en plena consciencia del creciente número de procesos que afronta el Estado y que por lo general lo terminan condenando, éste ha procurado coordinar estrategias para racionalizar y modernizar las instituciones que conforman la administración pública a través de la expedición de la Directiva Presidencial 03 (20 de marzo de 1997), en la que se ordenó a las entidades del orden nacional la creación de los Comités de Defensa Judicial y Conciliación, integrados por funcionarios del más alto nivel, que se responsabilizan por adoptar medidas tendientes a asegurar una defensa idónea de los intereses litigiosos de cada entidad y de diseñar estrategias de prevención del daño antijurídico. En este sentido, se dispuso el uso de la conciliación como política de racionalización de recursos y descongestión de despachos públicos y la prevención del daño antijurídico.

Éstos, proveídos de ciertas facultades, se obligan en el compromiso de la realización de estudios y evaluaciones periódicas de los procesos en su contra con el fin de determinar las causas por las cuales la administración incurre en responsabilidad y aunar esfuerzos con las dependencias pertinentes para el diseño de estrategias tendientes a prevenir el daño antijurídico, desembocando en la disminución del índice de condenas contra la nación. Más aún, en desarrollo de tal exposición, la citada directiva impartió, como función específica de los comités de defensa judicial y conciliación, la promoción de la prevención del daño antijurídico en acciones coordinadas con las Oficinas de Control Interno y de apoyo de la defensa judicial de las diferentes entidades.

Posteriormente, buscando optimizar sus políticas en tal sentido, con la expedición del Decreto 1214 del año 2000, estableció funciones más específicas a los Comités de Conciliación, creados en el Artículo 75 de la Ley 446 de 1998 que ya había establecido la obligatoriedad de las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital, de los municipios capital de departamento y de los entes descentralizados de estos mismos niveles, en la integración y conformación de su respectivo comité de conciliación.

Igualmente, el mencionado decreto estableció a esos comités funciones que los comprometen en la formulación y ejecución de prevención del daño antijurídico y en el estudio y la evaluación de los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente con el fin de determinar las causas generadoras de los conflictos.

Así mismo, les es dado estudiar fenómenos relacionados con el índice de condenas, los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado el Estado y las deficiencias en las actuaciones procesales por parte de los apoderados, todo con el objeto de proponer correctivos y determinar si es procedente o no 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. Se debe considerar de antemano, que las entidades públicas solo celebrarán conciliaciones en materia de lo contencioso administrativo ante los jueces competentes o ante los agentes del Ministerio Público correspondientes, hasta tanto se expida la reglamentación correspondiente a los Centros de Conciliación.

El desarrollo del decreto en cuestión, basado en preceptos constitucionales como los establecidos en los artículos 90 y 209, y entendiendo la conciliación como el eficiente mecanismo alternativo de solución de conflictos que en realidad es, el Estado aboga por la descongestión de despachos judiciales y por la protección y defensa de los intereses públicos contribuyendo a amainar la conflictividad entre él y los particulares.

En consecuencia y considerando imperativo diseñar y desarrollar políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio y de prevención del daño antijurídico estatal, el Estado *establece postulados que los dignifican como 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. De igual manera, les endilga la responsabilidad de decidir, para cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes.

Todo lo anterior busca establecer una disminución notable del conflicto Estado-Particular, máxime cuando las estadísticas muestran que un alto número de procesos impetrados contra los entes públicos de todos los órdenes resultan condenatorios por deficiencias en la prevención del daño antijurídico o en la defensa de sus intereses, siempre en detrimento del patrimonio público.

No obstante lo establecido de forma tan perentoria por la Ley, otro de los problemas observados reiteradamente son: que la entidad no tiene Comités de Conciliación o éstos nunca tienen tiempo de reunirse y que hace falta preparación de quienes presentan la solicitud, pues la mayoría no sabe exponer la pretensión que se solicita, la presentan sin orden ni coherencia o con exceso o carencia de información.

Igualmente, en algunas ciudades del país, Barranquilla por ejemplo, el acondicionamiento para la realización de estas audiencias es poco: se carece de equipos o los funcionarios resultan insuficientes (sustanciadores, profesionales y asesores), todo lo cual redundando en que en algunos despachos se retrasen los estudios de solicitud de conciliación extrajudicial.

Cabe mencionar que, a pesar de sortear las dificultades mencionadas, después de realizarse un acuerdo conciliatorio se tiene que seguir con un segundo trámite para obtener aprobación judicial de la conciliación extrajudicial lograda. Con esto solo se consigue que la conciliación pierda esencia y naturaleza. No se explica por qué, si ya existe un acuerdo y el proceso se lleva a cabo con el fin de descongestionar la justicia, no es la misma Procuraduría, con altos funcionarios calificados y con experiencia en la Entidad, la que realiza esa aprobación o improbación.

Tanto el Ministerio de Justicia como la Procuraduría General de la Nación deberían implementar campañas cuyo fin sea contribuir con un

cambio de mentalidad o de cultura de los ciudadanos y entidades estatales. Se debe tener en cuenta que Colombia es un país litigioso por tradición y convicción, que considera más rentable un proceso largo y tedioso, que buscar un mecanismo alterno de resolución de conflicto.

Estas campañas de conciliación extrajudicial deben estar enfocadas en primer lugar en los abogados para concienciarlos de que no se trata solamente de un requisito de procedibilidad sino, de que éste es un mejor escenario que reporta más y mejores beneficios para todos. También se deben institucionalizar programas en las facultades de derecho que busquen subrayar la función social que recae sobre los abogados entre los conflictos particulares con el Estado. Simultáneamente, se debe trabajar con los conciliadores, pues ellos son los llamados a liderar el proceso como filiación y son ellos los encargados de incentivar acuerdos conciliatorios justos; finalmente, se debe involucrar a la sociedad en general, que no solo debe conocer sobre la conciliación extrajudicial sino comprender las ventajas que reporta.

Sería de mucha ayuda, en aras del óptimo desarrollo de la conciliación, que el solicitante aportara la mayor cantidad de información posible en forma clara y con las pruebas correspondientes. Esto permitiría, al momento de hacer la evaluación para admitir la solicitud y estudiar la preparación de la audiencia, un mayor beneficio para llegar a un posible acuerdo.

Es importante también que el convocado, cuando recibe copia de la solicitud, busque el uso plural de la comunicación con el solicitante y el conciliador, con el fin de examinar una estrategia.

La conciliación extrajudicial, a diferencia de aquella realizada dentro de un proceso, es mucho más flexible; genera características propias, fomenta la creatividad entre las partes, y sobre todo, tiene bien definido su marco de acción en cuanto a la orientación que se le debe dar al conflicto. Ésta se centra en resolver problemas manifestados en la solicitud de conciliación o que surjan durante la respectiva audiencia con la finalidad de dar posibles soluciones que satisfagan a las partes. En este caso, está comprendida como un Mecanismo Alternativo de Resolución de Conflictos Extrajudicial porque, en suma, lo que se busca es evitar el proceso judicial para así descongestionar los despachos judiciales.

Por ende, se observa que la conciliación no es un proceso jurídico, pero a pesar de ello, su definición o sus asuntos conciliables o no conciliables, están regulados por algunas leyes.

Al entrar en vigencia la Ley 1285 del 22 de enero de 2009 que reformó la Ley 270 Estatutaria de la Administración de Justicia, la conciliación extrajudicial se estableció como requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En este mismo sentido, se resalta que para hacer la respectiva solicitud y realizar la conciliación extrajudicial ante estas acciones, solo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público (Procuradores Delegados ante el Consejo de Estados y Procuradores Judiciales I y II), quienes deben ser guiados por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad. Es un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, que se entenderá cumplido cuando se declare fallida la audiencia de conciliación por no haber logrado un acuerdo, por inasistencia de alguna de las partes, por no haber subsanado alguno de los requisitos o cuando vencido el término de los tres (3) meses no se hubiere logrado por cualquier causa.

Finalmente, se puede decir que el legislador ha sido prudente y, en parte, temeroso en relación con la conciliación en materia contenciosa administrativa, como quiera que ha establecido controles rigurosos, no solo en lo concerniente al cumplimiento de los requisitos generales de validez de la conciliación, sino también, respecto de la eventual afectación del patrimonio público.

Además, la intervención activa del Ministerio Público en las conciliaciones extrajudiciales lo obliga, incluso, a proponer fórmulas de acuerdo, así como a solicitar al Comité de conciliación que reconsidere sus decisiones cuando a ello haya lugar con el fin de garantizar que al acuerdo a que lleguen las partes también sea beneficioso para el interés general, promoviendo la eficacia en la utilización de los mecanismos alternativos de la solución de conflictos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carnelutti, F. (1952). *Estudios de Derecho Procesal*. Tomo I y II. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa América.
- Junco, J. (2000). *La conciliación aspectos sustanciales y procesales*. 2 ed. Bogotá: Jurídicas Radar.
- La Real Academia Española. (1815). *Fuero Juzgo*. Madrid: Ibarra. Recuperado de: <https://books.google.com.co/books?id=DfxKAAAAYAAJ&pg=PR58&lpg=PR58&dq=fuero+juzgo+libro+ii&source=bl&ots=7uLVVeG5yN&sig=EQIrDJXBfWf-OIr-4JP8fU0Hy8s&hl=es-419&sa=X&ved=0CEAQ6AEwBmoVChMIs-bg8O3BxwIVAh0eCh2dpgTh#v=onepage&q=fuero%20juzgo%20libro%20ii&f=false>
- Ministerio del Interior y de Justicia. Resolución 198. (Febrero 27 de 2002). *Por la cual se determina la entrada en vigencia de la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civiles y de familia*. Disponible en: [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_minjusticia\\_rj019802.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minjusticia_rj019802.htm)
- Palacio, J. (2005). *La Conciliación en Materia Contencioso Administrativa*. Bogotá, D. C.: Ediciones del Profesional.
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 80. (Octubre 28 de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial 41.094. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 23. (Marzo 21 de 1991). *Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 39.752. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 270. (Marzo 7 de 1996). *Estatutaria de la administración de Justicia*. Diario Oficial 42.745. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 446. (Julio 7 de 1998). *Por los cuales se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43.335. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 640. (Enero 5 de 2001). *Por los cuales se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 44.303. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1285. (Enero 22 de 2009). *Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*. Diario Oficial 47.240. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 1395. (Julio 12 de 2010). *Por la cual se adoptan normas de descongestión judicial*. Diario Oficial 47.768. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia del 4 de diciembre de 2006*. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.
- República de Colombia. Consejo de Estado de Colombia. Sección tercera, *Auto de 1 de Julio de 1999*. Expediente 15721.
- República de Colombia. Consejo de Estado de Colombia, Sección tercera, *Auto de 29 de Junio de 2000*. Expediente 17909.
- República de Colombia. Consejo Superior de la Judicatura (2010). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-160*. Marzo 17 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-163*. Marzo 17 de 1999. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Ajejandro Martínez Caballero.
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-417*. Mayo 28 de 2002. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-713*. Julio 15 de 2008. Magistrado ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-813*. Agosto 1 de 2001. Magistrados Ponente: Jaime Araujo Renteria.
- República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-1195*. Noviembre 15 de 2001. Magistrados ponentes: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

- República de Colombia. Presidencia de la República. (1970). *Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil*. Diario Oficial 33.150. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Presidencia de la República. (1984). *Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo*. Diario Oficial 36.439. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Presidencia de la República. (2009). Decreto 1716. *Por el cual se reglamenta el Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el Artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001. Conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo*. Diario Oficial 47.349. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2651. (Noviembre 25 de 1991). *Por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales*. Diario Oficial 40.177. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1214. (Junio 29 de 2000). *Por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 44.069. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- República de Colombia. Presidencia de la República. Directiva Presidencial 02. (Febrero 28 de 2003). *Orden sobre Métodos Alternativos de Solución de Conflictos entre las Entidades Estatales*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36352>
- República de Colombia. Presidencia de la República. Directiva Presidencial 03. (Marzo 20 de 1997). *Conformacion de Comites de Defensa Judicial y Conciliación*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6745>
- República de Colombia. Procuraduría General de la Nación. (2005). *Por el cual se da a conocer el convenio interinstitucional celebrado entre la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia. Procurando. 34(1)*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.