

**EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVA CUANDO VERSAN SOBRE IMPUESTOS NACIONALES,  
EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.**

**LIUBINCA MARTA IVANOFF SIADO**



**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL BARRANQUILLA  
CENTRO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS Y SOCIOJURIDICAS  
POSTGRADOS EN CIENCIAS JURÍDICAS  
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
2019**

**EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVA CUANDO VERSAN SOBRE IMPUESTOS NACIONALES, EN  
EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.**

**TRABAJO DE GRADO**

**Para optar el Título de  
MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Presentado al tutor/docente:**

**DR. GUILLERMO ALONSO AREVALO GAITAN**



**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL BARRANQUILLA  
CENTRO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS Y SOCIOJURIDICAS  
POSTGRADOS EN CIENCIAS JURÍDICAS  
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
2019**

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

---

**Jurado**

---

**Jurado**

**Barranquilla, julio de 2019**

## **DEDICATORIA**

A quienes son los responsables de inspirarme a continuar el camino académico, que en el trayecto me dieron visión, fuerza y nunca perdieron la fe en este proyecto de formación profesional y humano:

Dedico primero a Dios Padre, Hijo y Espíritu Santo, por guiarme y ayudarme en cada paso.

A mi familia, mis padres, mis hermanas y sobrino, por ser fuente de esperanza y apoyo incondicional.

A quienes ya no están conmigo para compartir este triunfo: Crucy y Silvi, pero su legado permanece en mi corazón.

A ustedes, con gran respeto y admiración,

LIUBINCA M.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Libre, Seccional Barranquilla, por ser nuevamente para mí, una puerta de ingreso al espacio único que Benjamín Herrera definió como aquella: *“amplísima aula en que se agiten y se muevan con noble libertad, los temas científicos y los principios filosóficos aceptados por la moderna civilización”*.

A los docentes de la maestría por compartir el conocimiento e inculcar el valor de la investigación y el análisis de los problemas jurídicos.

A los bibliotecarios de la Universidad Libre Seccional Barranquilla Sede Centro, por su apoyo y servicio invaluable en esta investigación,

A los servidores públicos que participaron activamente en las encuestas, funcionarios: de los Juzgados de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Barranquilla y del Tribunal Administrativo del Atlántico, de la Procuraduría General de la Nación en Barranquilla y de la Dirección de Impuestos Seccional Barranquilla.

LIUBINCA M.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	10
CAPITULO I .....	13
LA CONCILIACIÓN.....	13
1. HISTORIA .....	13
1.1. Elemento Histórico de la Conciliación. ....	13
1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONCILIACIÓN EN COLOMBIA. ....	19
1.2.1. Evolución Normatividad.....	21
1.3. ETIMOLOGÍA DE LA PALABRA CONCILIACIÓN.....	22
1.4. CONCEPTOS DE CONCILIACIÓN.....	22
1.5. EFECTOS DE LA CONCILIACIÓN. ....	25
1.5.1. La suspensión de la prescripción o caducidad de la acción y del derecho. ....	25
1.5.2. Cosa juzgada de la conciliación.....	26
1.5.3. Mérito ejecutivo.....	28
1.6. NATURALEZA DE LA CONCILIACIÓN .....	29
1.6.1. Teoría Procesalista .....	29
1.6.2. Teoría jurisdiccional. ....	30
1.6.3. Teoría del negocio jurídico.....	32
1.6.4. Teoría ecléctica o mixta. ....	32
1.7. LA CONCILIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO PARA SUPERAR CONTROVERSIAS. ...	33
1.7.1. Definición de los Mecanismos Alternativos De Solución De Conflictos MASC. ....	34
1.7.2. Clasificación de los Mecanismos Alternativos De Solución De Conflictos MASC. ....	34
1.7.3. Derecho Comparado. Alternative Dispute Resolution (ADR) Métodos alternativos de resolución de conflictos. ....	36
1.8. CARACTERÍSTICAS DE LA CONCILIACIÓN .....	39

1.8.1. Características esenciales .....	39
1.8.2. Características Fundamentales. ....	40
1.8.3. Características doctrinales de la Conciliación .....	41
1.9. Clasificación de la Conciliación.....	42
1.10. Fines de la Conciliación .....	43
1.11. Ventajas de la conciliación .....	45
CAPITULO II .....	47
CONCILIACIÓN JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA .....	47
2. CLASIFICACION .....	48
2.1. Extrajudicial.....	48
2.1.1. El requisito de Procedibilidad para acceder ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.....	50
2.2. Conciliación Extrajudicial Ley 1551 de 2012. ....	51
2.3. Situaciones que se presentan en convocatorias extrajudiciales .....	53
2.3.1. Inadmisión de la solicitud .....	53
2.3.2. Solicitudes de conciliación de asuntos no conciliables .....	54
2.3.3. Solicitudes ante funcionario no competente.....	56
2.3.4. Suspensión de la audiencia .....	56
2.3.5. Inasistencia a la audiencia.....	57
2.3.6. El conciliador no está de acuerdo con la conciliación.....	57
2.3.7. Suspensión del término de caducidad cuando se convoca a audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación. ....	58
2.4. Conciliación judicial en materia de Impuestos Nacionales.....	60
2.4.1. Por causa de Beneficios de Ley .....	60
2.4.2. Conciliación en audiencia inicial .....	63

2.4.3. Convocadas por el Juez de Conocimiento en caso de apelar sentencias, cuando estas sean de carácter condenatorio. ....	64
2.5. Las partes en una conciliación contencioso administrativa judicial o extrajudicial. ....	74
2.5.1. El Conciliador. ....	75
2.5.2. Convocante o Demandante ....	78
2.5.3. Convocado o Demandado.....	79
2.5.4. Comité de Conciliación. ....	79
2.6. Control Judicial del acuerdo conciliatorio.....	82
2.7. Asuntos susceptibles y no susceptibles de conciliación. ....	82
2.7.1. Asuntos susceptibles de conciliación.....	83
2.7.2. Asuntos no susceptibles de conciliación.....	83
2.8. CONCEPTO PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.....	86
2.9. CONCEPTO AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO ANDJE .....	87
CAPITULO III .....	88
REQUISITOS DE EXISTENCIA, VALIDEZ, Oponibilidad y EFICACIA. ....	88
3.1. Presupuestos necesarios para nacer a la vida jurídica .....	89
3.1.1. Voluntad.....	89
3.1.2. Consentimiento.....	90
3.1.3. Objeto. ....	91
3.1.4. Causa.....	92
3.1.5. Formalidad solemne del acto.....	92
3.2. La voluntad en la interposición del recurso.....	92
3.2.1. La sanción rompe principio de igualdad de las partes.....	93
3.2.2. La fuerza.....	93
3.2.3. Competencia. ....	95



3.3. Principios que deberían tenerse en cuenta para la revisión del en el inciso cuarto del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011. ....	96
3.3.1. Eficacia y economía.....	97
3.4. JURISPRUDENCIA COLOMBIANA.....	98
3.4.1. Autos del Consejo de Estado Sección Cuarta que ordenan admitir demandas de carácter tributario, que fueron rechazadas por el requisito de procedibilidad .....	98
3.4.2. Sentencia del Consejo de Estado que aprueban acuerdo conciliatorio por beneficios de ley .....	100
3.4.3. Autos del Consejo de Estado que rechaza acuerdo conciliatorio por no reunir requisitos de beneficios de ley .....	100
3.4.4. Auto del Consejo de Estado que niega fijar fecha para audiencia de conciliación.....	101
CAPITULO IV .....	103
REALIDAD DE LA CONCILIACIÓN EN LA ACTUALIDAD .....	103
4. La congestión judicial en materia contencioso administrativa.....	103
4.1. Análisis de la Descongestión de despachos Judiciales y Tribunales. ....	106
4.2. Eficacia de la conciliación.....	109
4.3. Encuestas practicadas.....	110
4.3.1. Encuesta practicada a los Juzgados administrativos del Circuito de Barranquilla y el honorable Tribunal Administrativo del Atlántico. ....	110
4.3.2. Encuesta practicada a la Seccional Impuestos de Barranquilla de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. ....	117
4.3.2.1. Encuesta N°1 .....	117
Pregunta N° 1 .....	117
4.3.3. Encuesta practicada a la Procuraduría General de la Nación .....	122
4.4. Las interpretaciones de las normas. ....	127
4.4.1. La analogía como solución a la contradicción interpretativa. ....	127
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	128

BIBLIOGRAFÍA.....	134
-------------------	-----

#### TABLA DE TABLAS

Grafica 1. Cantidad de conciliaciones judiciales aprobadas .....	112
Grafica 2. Es conveniente la audiencia de conciliación. ....	113
<b>Grafica 3. Se han descongestionado los despachos judiciales.....</b>	<b>114</b>
Grafica 4. Ha sido eficaz la figura de la conciliación. ....	115
<b>Grafica 5. Cree que la conciliación puede ser buena herramienta si se modifica su reglamentación.....</b>	<b>116</b>
Grafica 6. Cantidad de conciliaciones judiciales aprobadas .....	117
Grafica 7. Es conveniente la convocatoria a audiencia de conciliación. ....	118
Grafica 8. Se han descongestionado los despachos judiciales.....	119
Grafica 9. Ha sido eficaz la figura de la conciliación. ....	120
Grafica 10. La conciliación puede ser una buena herramienta para descongestionar los despachos si se modifica su reglamentación .....	121
Grafica 11. Cantidad de conciliaciones judiciales aprobadas.....	122
Grafica 12. Numero de conciliaciones citadas en Barranquilla por la Procuraduría. ....	123
Grafica 13. Numero de conciliaciones aprobadas en Barranquilla por la procuraduría. ..	124
Grafica 14. Numero de conciliaciones citadas en Barranquilla por la Procuraduría. (Ley 1551 de 2012).....	125
Grafica 15. Número de conciliaciones aprobadas en la ciudad de Barranquilla por la Procuraduría General de la Nación.....	126
Grafica 16. Número de conciliaciones fallidas en la ciudad de Barranquilla por la Procuraduría General de la Nación.....	126

#### TABLA DE CUADROS

Cuadro 1. Cuadro de beneficios conciliación judicial .....	63
--	----

## INTRODUCCION

La conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflicto, es una excelente herramienta para la descongestión de los despachos judiciales y para el acercamiento de las partes en pos de un resultado que traiga paz a las diferencias entre los ciudadanos o entre estos y el Estado. Pero al igual que cada herramienta de un taller tiene una propiedad y una oportunidad válida para utilizarse, aunque sean muy efectivas solo son eficaces cuando se usa correcta, adecuada y objetivamente. Es por ello que la presente monografía busca indagar cuál ha sido la eficacia de la herramienta de la Conciliación en materia contenciosa administrativa específicamente en la materia de impuestos nacionales, la cual ha prevalecido por tener intrínseca una naturaleza no conciliatoria por virtud de la norma.

Encontramos de un lado las conciliaciones judiciales que son autorizadas por ley, las cuales buscan normalizar la cartera e incentivar a los contribuyentes para pagar sus deudas a la Nación, permitiendo el aumento el recaudo mediante el establecimiento de beneficios tributarios o condiciones especiales de pago, en este caso vemos que la conciliación judicial es muy positiva para las partes porque ambas ganan. Pero contraria a la anterior situación, encontramos en la Ley 1437 de 2011 artículo 192 el siguiente aparte:

... “Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso...”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011 artículo 192. (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 47.956 de 18 de enero de 2011

Lo anterior cumple o no los principios de la misma Ley, en su artículo tercero, que a continuación se transcribe:

“Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad...”<sup>2</sup>

Podemos ver que existe un problema dentro de la misma Ley, ya que inicia en sus comienzos con el principio de eficacia, el cual define en el sentido de que las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán dilaciones o retardos. De otro lado encontramos que el principio de economía que legislador plasmó trae consigo que las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo. Lo anterior si lo unimos al principio de celeridad, el cual busca que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas, encontramos que la conciliación judicial en materia tributaria como requisito primordial para poder admitir una apelación no cumple con los principios aquí referenciados, pues la conciliación es un acuerdo voluntario que una apelación no concibe en esta instancia procesal.

Existe también otra situación en materia de conciliación extra judicial, fundamentados en la Ley 1285 del 22 de enero de 2009, por medio de la cual se

---

<sup>2</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. .Ley 1437 de 2011 artículo 3°. (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

reformó la Ley 270 de 1996, se estableció, en el 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. Este requisito de procedibilidad debe ser examinado frente a la naturaleza de los actos administrativos propuestos a demandar, ya que si enfocamos nuestra mirada a los actos proferidos por la Dirección de Impuestos Nacionales, nos encontramos con la situación especial de que no son conciliables y aun así se siguen convocando a dichas audiencias operando un caso similar al anterior, que debe ser analizado en la presente monografía.

La reflexión gira en torno a determinar si es conveniente el enfoque legal actual de la Conciliación Judicial o Extra Judicial, tanto para la Administración de Justicia, la Procuraduría y las partes, frente a la aplicación de la herramienta en materia tributaria, bien sea en una convocatoria extrajudicial o cuando fallos de primera instancia son adverso a la Nación, dado que los procesos de esta índole no son conciliables, por tanto se busca establecer si este tipo de conciliaciones van de la mano con el nuevo sistema oral contencioso administrativa que tiene como principios la eficacia, economía y celeridad de los procesos, o van en contravía de la nueva visión del legislador, por lo que se tiene que estudiar la efectividad y eficacia de la figura en la actualidad, para tener certeza de los resultados, y de esta manera habilitar una propuesta de soluciones pertinentes dentro de la presente monografía.

# CAPITULO I

## LA CONCILIACIÓN

### 1. HISTORIA

#### 1.1. Elemento Histórico de la Conciliación.

La conciliación es una institución antigua, puede afirmarse que desde los hebreos se utilizaba como una forma de terminar los conflictos, veamos: el episodio del rey Salomón al que se le acercan do mujeres con una disputa acerca de un niño, las dos afirmaban ser la madre, discutían frente al rey, veamos lo que acontece:

<sup>23</sup> Entonces el rey dijo: «Aclaremos los hechos. Las dos afirman que el niño que está vivo es suyo, y cada una dice que el que está muerto pertenece a la otra. <sup>24</sup> Muy bien, tráiganme una espada». Así que le trajeron una espada.

<sup>25</sup> Luego dijo: «¡Partan al niño que está vivo en dos, y denle la mitad del niño a una y la otra mitad a la otra!».

<sup>26</sup> Entonces la verdadera madre del niño, la que lo amaba mucho, gritó: «¡Oh no, mi señor! ¡Denle el niño a ella, pero, por favor, no lo maten!».

En cambio, la otra mujer dijo: «Me parece bien, así no será ni tuyo ni mío; ¡divídanlo entre las dos!».

<sup>27</sup> Entonces el rey dijo: «No maten al niño; dénselo a la mujer que desea que viva, ¡porque ella es la madre!».

<sup>28</sup> Cuando el pueblo se enteró de la decisión que había tomado el rey, todos en Israel quedaron admirados porque reconocieron la sabiduría que Dios le había dado para impartir justicia.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> BIBLIA, 1° Reyes 3:23-28 Nueva Traducción Viviente (NTV).

Del anterior texto se decide el rey respecto al menor, en su sabiduría decide entregarlo a aquella que defendió la vida del menor reconociendo que esa era su verdadera madre, aquella decisión en equidad fue aceptada por las partes utilizando un tercero neutral.<sup>4</sup>

El conflicto es inherente a la condición humana, porque tenemos que partir de la complejidad del ser, la persona en sí misma es un compendio de ideas, que coloca en movimiento, muchas veces se contradicen entre sí, y a esto le sumamos la interacción con otros, inevitablemente tendremos choques, es por ello que las divergencias no son nuevas en la humanidad, sino que son tan antiguas como la asociación de semejantes por lo que desde tiempos inmemoriales hay dificultades, pero conforme existen estas, en el raciocinio del hombre se ha dotado de sabiduría para colocar punto final a las cosas que les separan.

No podría entonces, existir conciliación sin haber pasado por la etapa primaria: el conflicto. “Podemos empezar afirmando que históricamente siempre se ha tenido a la conciliación como una forma de resolver conflictos. Los seres humanos de todas las épocas y en todos los lugares han encontrado en esta vía la posibilidad de resolver sus diferencias. Por fuera de la anterior permanencia, la vía conciliatoria tiene, como especial característica, su cotidianidad que la asemeja al mismo aire respirado y que nos permite vivir, del cual no nos damos cuenta de su existencia, cuando por cualquier causa deja de llegar a nuestros pulmones. Únicamente nos damos cuenta de las formidables potencialidades de la vía conciliatoria en el momento en el cual no podemos trascender un conflicto”.<sup>5</sup>

Para la convivencia humana debe existir un puente que una las personas, el estado ideal es que mediante la comunicación y el buen trato siempre exista paz,

---

<sup>4</sup> AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto y conciliación, técnicas y herramientas de negociación en el marco jurisdiccional, Bogotá, Leyer, 2017, p. 69.

<sup>5</sup> CASTAÑO GARCIA, José Ignacio, Tratado sobre conciliación, Ed. Leyer 2004, p. 7.

pero ante la ausencia de esta, se requieren mecanismos que pulan las asperezas, que limen las distancias y que unan a las personas, sean estas naturales o jurídicas, públicas o privadas, porque el conflicto no escapa a la escala organizacional humana o social que podemos estratificar, porque los problemas son retos a solucionar es que requiere la conciliación, la mediación de un tercero que pueda ver desde afuera las posibilidades de acercamiento y de ruptura de diferencias para unir en las maneras justas a los participantes de una contienda. El profesor Luis Octavio Vado Grajales de México, en sus estudios de la conciliación ha afirmado que esta es una de las primeras formas de solución de conflictos, que se hizo visible en Grecia, Roma, España y otros países, de la siguiente manera:

En Grecia:

Se ha estimado que los Thesmotetas o Tesmotetes de Atenas realizaban una labor disuasora respecto de las intenciones litigiosas de los ciudadanos, buscando avenir a las partes del posible proceso para que transaran el conflicto o, cuando menos, se comprometieran en árbitros.

En Roma:

Un sector de la doctrina encuentra antecedentes de la conciliación en la ley de las Doce Tablas, en concreto la Tabla I; sin embargo, esta opinión no es general. Se suele citar como antecedente en Roma el siguiente texto de Suetonio, que se ocupa de una columna de mármol dedicada a Julio César: "...y por largo tiempo fue costumbre ofrecer sacrificios al pie de ella, hacer votos y terminar ciertas diferencias jurando por el nombre del César..." sin embargo no se habla de la intervención de un tercero. Por su parte Cicerón, recomendaba llegar a arreglos elogiando la actitud del que elude los pleitos.

En España:

Se encuentran antecedentes de la institución en estudio dentro del Fuero Juzgo, en el caso de los llamados "pacisadsertores" o "mandaderos de paz", que enviaba el Rey para que intervinieran en un pleito concreto, buscando la avenencia entre las partes. Sin embargo, no tenían carácter permanente y



sólo tenían participación en el asunto que concretamente les era encargado por el Monarca; incluso la misma legislación prohibía la transacción de los litigios una vez iniciados...

Pero el nacimiento de la conciliación en España tal como lo podemos encontrar en las jurisdicciones consulares, en concreto, en las ordenanzas de Burgos y Sevilla. En ambos casos se ha interpretado que se trata de conciliaciones voluntarias, llevadas a cabo ante el Prior y los Cónsules que conocerían del proceso, encontrándose su regulación en el capítulo XVII de la ordenanza de Burgos y XII en la de Sevilla. Cabe hacer notar que en ambos casos se habla de la participación de terceros llamados por las partes (antecedentes de la figura de los “hombres buenos”), aunque no se tiene claridad si su función era ayudar al Prior y los Cónsules a lograr el acuerdo, procurar extrajudicialmente la avenencia o realizar un arbitraje.

En las ordenanzas de Bilbao de 1737 se establece la obligatoriedad de la conciliación ante el Prior y los Cónsules siempre que las partes “pudieran ser habidas...”

La conciliación alcanza el más lato rango legal con la Constitución gaditana de 1812, que regula en el capítulo II del título V, constituyéndose así en el antecedente directo de la conciliación en México constituye en antecedente para América Latina.

En Argentina.

Con posterioridad a la asamblea de 1813, fue creado un tribunal de Concordia, cuya función era: “...determinar si los hechos expuestos por las RESPECTIVAS pretensiones daban motivo de intervención jurisdiccional y, si lo fuera, provocaba una audiencia de avenimiento tendiente a evitar la prosecución del conflicto”.

cuyo fin era evitar que continuara el conflicto. Luego en 1815 se estableció que jueces de primera instancia invitaran a las partes a arreglar para darle fin al conflicto, mucho antes de conocer el asunto.

En Francia

La conciliación fue establecida por la Asamblea Nacional en las Leyes 6 y 24 de agosto de 1790. Operaba como una etapa previa al nacimiento del proceso civil, ante una oficina llamada "*Bureau de paix et de conciliation*"

En México.

La Constitución de 1824 estableció la obligación de acudir al medio de la conciliación previo al inicio de una acción civil, o penal por injurias.

En la Sexta Ley Constitucional de 1836, se señala como autoridades encargadas de tentar la conciliación, a los alcaldes y a los jueces de paz. Encontramos la obligatoriedad de la conciliación en la Quinta Ley, del mismo año.<sup>6</sup>

Tenemos entonces, con el aporte anterior, que América Latina recibe un claro ejemplo de la influencia de Europa, caso puntual de México que inserta innovaciones conceptuales, hasta el punto de implementar una conciliación post-alegatos, cuyo fin es que antes de dictar sentencia se reconsideren las partes a fin de concluir el proceso judicial.

Otros antecedentes históricos los encontramos en:

El Código Canónico.

Tanto el de 1917 como el de 1983 regulan el fenómeno de la conciliación como el deber cristiano que tienen tanto las autoridades o jueces, como los particulares para evitar litigios.<sup>7</sup> Se fundamentaban en el siguiente pasaje bíblico:

“<sup>15</sup> »Si tu hermano peca contra ti, <sup>[c]</sup> ve a solas con él y hazle ver su falta. Si te hace caso, has ganado a tu hermano. <sup>16</sup> Pero, si

---

<sup>6</sup> Vado Grajales, Luis Octavio, Estudios de la conciliación, México citado por AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto Y Conciliación, Técnicas y herramientas de negociación en el marco jurisdiccional, Ed. Leyer, 2017, p. 69-75

<sup>7</sup> Ibidem, pág7.

no, lleva contigo a uno o dos más, para que “todo asunto se resuelva mediante el testimonio de dos o tres testigos”<sup>8</sup>

Podemos ver que la intención de este código es buscar la reconciliación en medio de las diferencias que las partes presentaban, de preferencia antes de una sentencia judicial.

En África.

En algunas regiones la asamblea de vecinos constituye el órgano de mediación cooperativo para solucionar contiendas comunitarias.<sup>9</sup>

En Israel

La religión judía el Beth Din actúa como consejo de rabinos para mediar en la solución de los conflictos.<sup>10</sup>

Después de este recorrido en diferentes naciones, queda el sabor de que la intención del legislador es, que un conflicto sea solucionado, a veces de manera voluntaria a veces de manera intencional, pero busca propiciar el correcto acercamiento de las partes, dirimir el conflicto y finalmente en ese espacio neutral poder dar a cada cual lo suyo, entendiendo que muchas veces para avanzar hay que ceder en pensamientos y pretensiones, en la búsqueda del bien mayor para los intervinientes bajo la luz y la guía de un tercero que conduce a aguas calmadas, trayendo la solución tan anhelada, dentro de un marco legal que propicia este encuentro, por lo tanto el común denominador es en cada país y momento de la historia convocar a la resolución de conflictos de la manera más apropiada y con la vista de que se gana más conciliando que en contiendas.

---

<sup>8</sup> BIBLIA, Mateo 18:15-16

<sup>9</sup> BORGES, Marcos Alfonso “A conciliacao no processo civil Brasileiro”, en el libro “El arbitraje en el derecho latinoamericano y español”, Liber amicorum en homenaje a Ludwick Kos Rabcewis Zubkowski, Cultural Cusco, Lima Perú, 1989.

<sup>10</sup> Ibídem.

## 1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONCILIACIÓN EN COLOMBIA.

Volver la mirada al pasado se hace necesario para establecer cuál es la base de la legislación, por medio de la cual se levanta la estructura conciliatoria en Colombia, es por ello que se inicia con lo expresado en el Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: *Construyendo diálogo y paz para el futuro*, de la siguiente manera: “Para hablar de la historia de la conciliación en Colombia es necesario remontarse años atrás. Esta figura encuentra sus orígenes en el sistema de derecho continental y su uso estaba fundamentado en que la forma más adecuada de solucionar los conflictos que envolvía una controversia jurídica era por el mutuo acuerdo entre las partes. Sin embargo, en presencia del conflicto, resultaba necesaria la intervención de un tercero que contribuyera a pacificar el pleito para lograr el objetivo (Sentencia de 15 de diciembre de 1948, 1948). En últimas, lo que se buscaba era que el litigio fuera la última instancia a la que acudieran las partes que se encontraban inmersas en una controversia. Sobre esta idea se estructuró el sistema de la conciliación en el derecho continental. Para promover su utilización, algunos ordenamientos, como el francés y el español, la establecieron como requisito de procedibilidad. La figura de la conciliación llegó a Colombia como resultado de un trasplante jurídico proveniente del sistema español, y fue incluida en la legislación colombiana con las mismas ideas del derecho continental.”<sup>11</sup>

En el derecho nuestra legislación se encuentra en la ley Procedimiento Civil sancionada el 13 de mayo de 1825<sup>12</sup>, la cual en su artículo 3° señala:

“Ninguna demanda entre capaces de transigir y sobre objetos que pueden ser materia de transacción, en negocios contenciosos civiles, o por injuria en causas de

---

<sup>11</sup> COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación (2015). Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro. Bogotá D.C.: [En línea] Disponible en [www:https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/13%2025%20a%C3%B1os%20de%20Sistema%20Nacional%20de%20Conciliaci%C3%B3n.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/13%2025%20a%C3%B1os%20de%20Sistema%20Nacional%20de%20Conciliaci%C3%B3n.pdf)

<sup>12</sup> COLOMBIA. Banco de la República. 2002. [En línea] Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/abril2002/codificacion.htm>

divorcio, se admitirá en los juzgados de primera instancia, sin que previamente se haya intentado el medio de conciliación ante uno de los alcaldes municipales o parroquiales (...)"

Del anterior artículo se desprende la siguiente afirmación: "el requisito de procedibilidad, es decir, intentar la conciliación antes de ir a los estrados judiciales, no es tan novedosa como nos quiere hacer creer la Ley 640 de 2001"<sup>13</sup>

De otro lado la ley Procedimiento Civil sancionada el 13 de mayo de 1825 en su artículo 9° señala:

"Si las partes comparecieren por sí o por medio de apoderado especial, el alcalde oirá a ambas, examinará los testigos y documentos que presenten, se enterará de las razones que aleguen, y procurará transigirla y avenirlas entre sí por los medios suaves de una conciliación amigable..."

Queda demostrada la antigüedad de la institución conciliatoria en Colombia, "en el derecho administrativo es bastante reciente su aplicación, ya que apenas fue introducida por la ley 23 de 1991, con mucha timidez dada la naturaleza de su campo jurídico por la sensibilidad de los recursos públicos, en los cuales como es entendible tienen especial interés el establecimiento y la sociedad".<sup>14</sup>

Desde el derecho civil Colombia inicia la siembra de la herramienta poderosa para desatar conflictos, que permitió que se erigiera hacia todas las ramas del derecho con el transcurrir del tiempo, sea tarde o temprano, lo importante es la inclusión de la herramienta eficaz para la salida pacífica de las controversias en nuestro país.

No obstante que la figura de la conciliación no es novedosa, Juan Angel Palacio Hincapie acertó al expresar:

---

<sup>13</sup> AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto y conciliación, técnicas y herramientas de negociación en el marco jurisdiccional, Bogotá. Leyer, 2017, p.75.

<sup>14</sup>GARCÍA RODRÍGUEZ, Franklin Segundo. La Conciliación Administrativa, Bogotá. Tercera Edición, 2014, p. 166.

“la conciliación hace varios años era inconcebible en los asuntos que el Estado fuera parte, primero por estructura de la Constitución Política que le impedía hacer reconocimientos que previamente no obedecieran a una sentencia y, en segundo lugar, por la mentalidad de nuestros funcionarios, siempre temerosos de encontrarse ante una investigación por el mal manejo de los recursos del Estado”<sup>15</sup>

Si bien sus inicios fueron escasos, la conciliación como todo comenzó de pequeña con sus intenciones esperanzadoras, que con el pasar del tiempo se robusteció, en un proceso de cambio combinado en el devenir del tiempo y ajustándose a la realidad social y al derecho cambiante, falta mucho por recorrer hasta encontrar en esta herramienta su utilidad perfecta.

### **1.2.1. Evolución Normatividad**

A continuación se listará el recorrido histórico de la conciliación en Colombia, que nos relata el tratadista Franklin Segundo García Rodríguez, así<sup>16</sup>:

- Ley 23 de 1825.
- Decreto 2651 de 1991.
- Ley 446 de 1998.
- Decreto 1818 de 1998, Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- Ley 640 de 2001.
- Ley 1285 de 2009, reformativa de la ley 270 de 1996.
- Decreto 1716 de 2009, reglamentario del artículo 13 de Ley 1285 que instauró el requisito de procedibilidad.

---

<sup>15</sup> PALACIO HINCAPIE, Juan Angel, La conciliación en materia contencioso administrativa, Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. 2001.

<sup>16</sup> GARCÍA RODRÍGUEZ, Franklin Segundo. La Conciliación Administrativa, Bogotá: Tercera Edición, 2014, p.166.

- Directivas presidenciales 02 de 28 de febrero de 2003.
- Directivas presidenciales 05 de 22 de mayo de 2009.
- Convenio institucional entre la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Interior y Justicia del 1° de marzo de 2005.
- Circular Externa CIR 09-234-DDJ-0350 de 18 de junio de 2009, en la cual se dan instrucciones para el adecuado ejercicio de las conciliaciones por parte de los Comités instituidos para tal efecto.
- Circular 054 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación, en la que se conmina a hacer usos de la herramienta legal de la conciliación judicial o extrajudicial para el caso de las pensiones.
- Resoluciones 312 de 2010 y 102 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación.
- Ley 1395 de 2010, por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial, que está siendo reemplazada por el Código General del proceso desde el 1 enero de 2014.
- Ley 1437 de 2011.
- Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso.
- Ley 1563 de 2012 Ley de Arbitraje.
- Decreto 19 de 2012 Antitrámites.

### **1.3. ETIMOLOGÍA DE LA PALABRA CONCILIACIÓN.**

La palabra conciliación proviene del latín “*conciliativo*” que significa unión de persona, palabra derivada del prefijo *con* (unión) y el verbo *calare* (llamar). De ahí las palabras concilio, conciliar y reconciliar.<sup>17</sup>

### **1.4. CONCEPTOS DE CONCILIACIÓN.**

Ahora es pertinente traer el concepto de la Real academia de la Lengua Española, que me permito anotar, así:

---

<sup>17</sup> AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto Y Conciliación, Técnicas y herramientas de negociación en el marco jurisdiccional, Bogotá: Ed. Leyer, 2017, p. 69.

## **CONCILIACIÓN SEGÚN LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA.**

Del lat. conciliatio, -ōnis.

4. f. Der. Acuerdo de los litigantes para evitar un pleito o desistir del ya iniciado.<sup>18</sup>

Si bien la conciliación es la puesta en acción del verbo conciliar, es pertinente definir tal vocablo según la misma institución, así:

## **CONCILIAR SEGÚN LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA.**

Del lat. conciliāre.1. tr. Poner de acuerdo a dos o más personas o cosas.<sup>19</sup>

## **CONCILIACION SEGÚN DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL**

Avenencia de las partes en un acto judicial, previo a la iniciación de un pleito. El acto de conciliación, que también se denomina juicio de conciliación (v), procura la transigencia de las partes, con el objeto de evitar el pleito que una de ellas quiere entablar.<sup>20</sup>

Existe multiplicidad de conceptos, pero se han escogido los siguientes que distinguidos tratadistas han expuesto, veamos a continuación:

## **CONCILIACION SEGÚN SABAT ANTONIO AREVALO NUÑEZ.**

“Es un mecanismo alternativo de solución de conflicto, en el que dos o más personas no encuentran solución a algo que los enfrenta y para ello se atreven a utilizar un tercero que no hace parte de la causa del conflicto, para que le ayude a solucionarlo...”<sup>21</sup>

**CONCILIACIÓN SEGÚN DECRETO 1818 de 1998.** Es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí

---

<sup>18</sup> Diccionario Real Academia Española. España: [En línea] Disponible en <http://dle.rae.es/?id=A8sPkQX>

<sup>19</sup> <http://dle.rae.es/?id=A8vcPaA|A8wvkVX> REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA

<sup>20</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, diccionario Jurídico Elemental, 19ª Ed.- Buenos Aires: Ed. Heliasta, 2012, p. 80.

<sup>21</sup> AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto y Conciliación. Bogotá:1ª Ed, 2017, Leyer Editores, p. 89.



mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador. (Artículo 64 Ley 446 de 1998).<sup>22</sup>

### **CONCILIACIÓN SEGÚN YAZMIN GOMEZ CASTRO.**

Es un procedimiento con una serie de etapas, a través de las cuales las personas que se encuentran involucradas en un conflicto desistible, transigible o determinado como conciliable por la ley, encuentran la manera de resolverlo a través de un acuerdo satisfactorio para ambas partes.<sup>23</sup>

### **CONCILIACIÓN SEGÚN MARIA DE JESUS ILLERA SANTOS.**

La conciliación se define como un mecanismo alternativo mediante el cual las partes que enfrentan un conflicto lo pueden resolver con la ayuda e intervención de otra persona que asumiendo el rol de conciliadora facilita el diálogo y entendimiento entre las partes para que logren solucionar el conflicto de una forma amigable, rápida y directa.<sup>24</sup>

### **CONCILIACIÓN SEGÚN ÁLVARO HERNANDO CARDONA GONZÁLEZ.**

Sólo es el resultado de la comunicación entre dos partes encontradas en un conflicto. Así entendida, la solución o el intento de solución de sus diferencias sólo son dables cuando hay comunicación.<sup>25</sup>

### **CONCILIACIÓN SEGÚN LA AGENCIA DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.** Para la Agencia de la Defensa Jurídica del Estado, la conciliación es

---

<sup>22</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, Decreto 1818 (septiembre 7 de 1998) Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, Artículo 1°. Diario Oficial No. 43.380, del 07 de septiembre de 1998.

<sup>23</sup> GOMEZ CASTRO, Jazmín, Solución Pacífica, Conciliación y arbitraje, Bogotá: Ibañez 2010, p. 35.

<sup>24</sup> VASQUEZ ALFARO Mónica, ILLERA SANTOS María de Jesús y otros, Temas de derecho procesal y administración de justicia: mecanismos alternos, procesos judiciales, temas probatorios y procesos administrativos, Universidad del Norte; Grupo Editorial Ibañez, 2016.

<sup>25</sup> CARDONA GONZÁLEZ, Álvaro Hernando, Observaciones a la conciliación en lo contencioso administrativo. [En línea] disponible en <https://www.journalusco.edu.co/index.php/pielagus/article/download/558/1059>

uno de los principales mecanismos alternativos de solución de controversias y es una herramienta muy útil para la defensa jurídica del Estado ya que permite llegar a arreglos sin las dificultades de largos litigios y además ayuda a la descongestión de los despachos judiciales.<sup>26</sup>

De los anteriores conceptos se desprende que conciliar es el acercamiento de dos partes que se encuentran en medio de un conflicto, con el fin de converger en una solución en la cual ambos puedan salir beneficiados, pero que requiere la intervención de un tercero imparcial que conduzca al fin esperado por los actores del mecanismo. La principal disposición debe ser hacia la comunicación asertiva que asegure un beneficio para las partes, sin perder de vista el cumplimiento legal.

## **1.5. EFECTOS DE LA CONCILIACIÓN.**

Por mandato legal operan dos efectos, que son:

### **1.5.1. La suspensión de la prescripción o caducidad de la acción y del derecho.**

Desde el momento de la presentación de la solicitud de la conciliación. El tratadista Sabat Arévalo nos ilustra de la siguiente manera el tema: “independiente que sea o no un requisito de procedibilidad o sea voluntaria, la petición suspende el tiempo de prescripción que va corriendo para extinguir las acciones y derechos ajenos o el tiempo de caducidad que corre para interponer la demanda. Recordemos que no ejercer el derecho o la acción en el tiempo, trae como consecuencia que se extingan. Este tiempo por otro lado el efecto que produce el acta de conciliación es de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo. Este tiempo de suspensión se termina hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos que se exija o hasta que se expida las constancias del artículo 2° de la Ley 640 o hasta que se venza el

---

<sup>26</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. [En línea] Disponible en <http://www.conocimientojuridico.gov.co/indice-general-temas-defensa-juridica-del-estado/conciliacion-indice-temas/>

término de tres (3) meses. Con la primera que se dé finaliza la suspensión. Esta suspensión operará por una sola vez, y será improrrogable...”<sup>27</sup>

En la práctica encontramos que las audiencias de conciliación extrajudiciales o judiciales pueden prorrogarse a petición de las partes, a petición del conciliador cuando considere que se deba revisar una prueba o ahondar en el estudio del comité de conciliación cuando una de las partes es de entidad de Estado, sin perder de vista el término de los tres (3) meses que tiene como límite para decidirse la conciliación se aprobada o fallida, como sea el caso.

### **1.5.2. Cosa juzgada de la conciliación.**

La jurisprudencia constitucional ha determinado el carácter que tienen los acuerdos conciliatorios, pero es fundamental recordar el concepto de cosa juzgada, que mediante sentencia C 522 de 2009 podemos comprender dicho significado, así:

“La cosa juzgada es una institución ampliamente conocida y aceptada, más allá de las grandes diferencias existentes entre los sistemas jurídicos de distintos Estados, que según lo explican las mismas doctrina y jurisprudencia, responde a la necesidad social y política de asegurar que las controversias llevadas a conocimiento de un juez tengan un punto final y definitivo, a partir del cual la sociedad pueda asumir sin sobresaltos la decisión así alcanzada.

Se trata de un concepto muy antiguo, del cual se encuentran vestigios incluso en el clásico Derecho Romano, si bien es necesario reconocer que no siempre se le ha dado la misma trascendencia que modernamente se le atribuye...

...Como se ha dicho, la existencia de cosa juzgada implica la imposibilidad de promover un nuevo proceso en el que se debata el mismo tema ya decidido, siempre que se reúnan tres condiciones, que en la ley colombiana se encuentran

---

<sup>27</sup> AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto y conciliación, Bogotá: 1ª Ed, 2017, Leyer. p. 100.

previstas en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, como son la identidad de partes, la identidad de objeto y la identidad de causa.

El estudio de este concepto incluye, también en la generalidad de los países que lo contemplan, la distinción entre la llamada cosa juzgada formal y la material. Mientras que la primera de ellas implica simplemente la imposibilidad de reabrir el mismo proceso ya concluido, pero no necesariamente la de iniciar uno nuevo, la segunda impide de manera absoluta la iniciación de un nuevo trámite que respecto del concluido presente las ya mencionadas tres identidades. Frente a la existencia de cosa juzgada material, la efectividad de este mecanismo viene garantizada por la posibilidad de que, si llegare a iniciarse un nuevo proceso que cumpla con estas características, aquél podrá ser detenido in límine mediante la proposición de la correspondiente excepción, denominada precisamente cosa juzgada, cuya aceptación implica la terminación de aquel nuevo proceso.”<sup>28</sup>

La Jurisprudencia bien traza una concepción y filosofía del efecto de la cosa juzgada es no permitir que se vuelvan a conocer situaciones ya terminadas, se pretendan comenzar, es decir en el caso de la conciliaciones, cuando estas se efectúan en el espacio extrajudicial y concluyen con un acta de conciliación, esta posteriormente es revisada por el Juez competente y aprueba la conciliación, la cual hace el tránsito a cosa juzgada, no se puede iniciar proceso alguno por las pretensiones que se tenían en la controversia conciliada. No obstante, si existe un vicio o nulidad esta puede ser revisada para determinar si hubo o no algún hecho de viciara la conciliación suscrita por las partes. De otro lado en el aspecto judicial, la conciliación da por terminado el proceso y tiene el mismo efecto el auto que aprueba la conciliación, es decir no puede existir un nuevo proceso que verse sobre los mismos hechos.

---

<sup>28</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-522/09 Referencia: expediente D-7580 Magistrado Ponente: Dr. NILSON PINILLA PINILLA. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 333 del Código de Procedimiento Civil (Decretos 1400 y 2019 de 1970). Actor: R. Inés Jaramillo Murillo.

Lo anterior, es perfilado el principio de la seguridad jurídica, dicho principio lo ilustra la tratadista Yazmín Andrea Gómez Castro, de la siguiente manera: “todo asunto objeto de conciliación y que ha culminado con un acuerdo, no puede someterse de nuevo al conocimiento de otro conciliador o un Juez de la República. Solo podrán someterse a conciliación por las mismas partes, hechos o circunstancias ajenas al asunto ya conciliado”<sup>29</sup>

Bien nos define la cosa juzgada, es una institución proveniente del derecho romano, donde se conoce comúnmente con la expresión latina “res judicata pro veritate habetur”, que quiere decir que la cosa juzgada se tiene por cierta, debe cumplirse y respetarse. La cosa juzgada es una propiedad que se predica de la sentencia que ha quedado en firme después de que el juez correspondiente ha resuelto el recurso que cabe contra ella. En Colombia, la Ley 446 de 1998, artículo 31, extendió el atributo de la cosa juzgada al acuerdo conciliatorio debidamente refrendado por la autoridad judicial; es decir, este acuerdo se asimila a una sentencia. La asimilación del acuerdo conciliatorio a una sentencia tiene la repercusión de habilitar a las autoridades competentes para iniciar la acción de repetición, en caso de que se llegare a demostrar que la conciliación debió hacerse para reparar un daño ocasionado por el dolo o la culpa grave de un funcionario. En síntesis, tanto la sentencia de condena como el acuerdo conciliatorio debidamente refrendado tienen el valor de cosa juzgada.<sup>30</sup>

### **1.5.3. Mérito ejecutivo.**

El acta de conciliación debidamente constituida y aprobada por el conciliador y suscrita por las partes convocadas, si es del caso cuando deban ser registradas

---

<sup>29</sup> GOMEZ, Castro Yazmin, Solución Pacífica, Conciliación y arbitraje, Bogotá: Ed. Ibañez 2010, p. 53- 54

<sup>30</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2007), guía institucional de conciliación en administrativo, Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá [En línea] Disponible en WWW. [http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo\\_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6](http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6). p. 73

una vez se cumpla lo primero o lo segundo, prestarán mérito ejecutivo respecto de los derechos y obligaciones que se conciliaron y el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada<sup>31</sup> como lo vimos en el numeral anterior.

La tratadista Yazmín Andrea Gómez Castro acerca al expresar que en el acuerdo conciliatorio las partes se pueden haber obligado a realizar conductas de contenido patrimonial, esto es, contraer prestaciones de dar, hacer o no hacer. Si estas prestaciones no son solucionadas o pagadas conforme a lo acordado, la otra parte puede iniciar un proceso ejecutivo para su cumplimiento, siempre y cuando sean clara, expresas y exigibles. Como en toda ejecución, la parte afectada puede exigir el cumplimiento de la obligación principal y el pago de perjuicios.<sup>32</sup>

Entonces vemos que procede la ejecución como medio de cobro de la obligación que las partes se obligaron sea de dar, recibir, en fin es el ánimo del legislador que no se quede suscrito un acuerdo, sino que este se cumpla, es por eso que se inviste el mismo de título ejecutivo exigible para la satisfacción del acuerdo de voluntades plasmado, no se visiona la figura de la conciliación como algo meramente pasajero, sino como una herramienta eficaz para quienes acudan a ella.

## **1.6. NATURALEZA DE LA CONCILIACIÓN**

Existen cuatro teorías que buscan transmitir la concepción de la naturaleza de la conciliación, que a continuación se condensan, así:

### **1.6.1. Teoría Procesalista**

Esta hipótesis fundamenta la naturaleza de la conciliación es de carácter procesal, por lo que hace parte de las etapas de un proceso judicial, estudio que no se aleja

---

<sup>31</sup> GOMEZ, Castro Yazmin, Solución Pacífica, Conciliación y arbitraje, Bogotá:Ed. Ibañez 2010, p. 53.

<sup>32</sup> Ibíd., p. 54.

de la realidad, si miramos cada proceso en particular, sea en civil, de familia, penal, administrativo o cualquier otro, siempre vamos a encontrar una zona de conciliación voluntaria u obligatoria prevista por el legislador...<sup>33</sup>

Indiscutiblemente el mecanismo que estudiamos está enmarcado dentro de un procedimiento sea judicial o extrajudicial, que se desarrollan con forme a un esquema de pasos que se deben cumplir para la correcta utilización de tal figura ante la autoridad designada para tal efecto, pues extrajudicialmente en casos laborales, civiles, familia, pueden acercarse a los consultorios jurídicos de las universidades que tienen salas para conciliar, o bien sea en instituciones como la Cámara de Comercio entre otras las que la ley señale. Pero en asuntos administrativos la competencia de conocer extrajudicialmente recae en la Procuraduría general de la Nación. En cualquiera de los casos hay un proceso reglado, cuyo cumplimiento es mandatorio.

### **1.6.2. Teoría jurisdiccional.**

El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia concede a los particulares la potestad de administrar justicia, por lo tanto ya no son los jueces los únicos en esta tarea.

La Corte constitucional mediante sentencia C-893 de 2001, expresó frente a este tema:

“Es un acto jurisdiccional, porque la decisión final, que el conciliador avala mediante un acta de conciliación, tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial (*rei iudicata*) y presta mérito ejecutivo (art. 66, Ley 446 de 1998).”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto y Conciliación, Bogotá:1ª Ed, 2017, Leyer Editores, p. 90.

<sup>34</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2001. Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 12, 23, 28, 30, 35 y 39 (parciales) de la Ley 640 de 2001 “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones” Actor: Andrés De Zubiría Samper, M. P.: Dra. Clara Inés Vargas Hernández

Esta teoría también se fundamenta en la Ley 270 de 1996 Ley Estatutaria de la Administración de justicia, que posteriormente fue reformada por la Ley 1285 de 2009, en ambos escenarios legales se desarrolla esta teoría, de la siguiente manera en su artículo sexto:

“ARTÍCULO 6o. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 13. Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.
2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y
3. <Numeral CONDICIONALMENTE exequible> Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el estado o alguna de sus Entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios Constitucionales que integran el debido proceso.”<sup>35</sup>

Visto lo anterior se establecen jurisdicciones diferentes con el fin de colaborar con el fin de administrar justicia.

---

<sup>35</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1285 de 2009 (enero 22) artículo 6. Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia. Diario Oficial No. 47.240 de 22 de enero de 2009



### **1.6.3. Teoría del negocio jurídico.**

“La teoría general del «negocio jurídico» privado, con independencia de la del negocio contractual, fue iniciada por los pandectistas alemanes, y después aplicada con éxito al Derecho civil, donde adquirió expresión legal en el Código civil alemán...

...Podemos definir, con KORMANN, el negocio jurídico como «cierta actuación jurídica en la que la voluntad del actuante está dirigida a producir determinados efectos de derecho»<sup>36</sup>

El tratadista Sabat Arévalo Núñez respecto a quienes ubican la conciliación en esta teoría, ilustra lo siguiente:

“que en la conciliación las partes hacen concesiones, renuncian a derechos, desisten pretensiones, se obligan mutuamente, liquidan sociedades es decir negocian sus diferencias; una vez llegan a un acuerdo lo dejan consignado en una acta final, que no es más que un negocio jurídico, en donde las partes disponen de sus derechos encontrados, a fin de producir efectos jurídicos en sus relaciones.”<sup>37</sup>

Esta teoría realmente muestra un carácter importante de la conciliación, pues ella es la habilitación de espacio para que las partes negocien sus dificultades, teniendo unas veces que ceder, otras a aceptar, e incluso perder o minimizar algún derecho en aras de la solución de un conflicto, esto orientado por el conciliador que velará para que sea latente y palpable un equilibrio en la negociación suscrita.

### **1.6.4. Teoría ecléctica o mixta.**

Es la condensación de las anteriores teorías, que bien lo describe Sabat Arévalo Núñez, así:

---

<sup>36</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, El negocio jurídico del particular en el derecho administrativo. [En línea] España, Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111795>, Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 1, 1950, p. 117-130

<sup>37</sup> AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto y Conciliación, Bogotá: 1ª Ed, 2017, Leyer, p. 92.

“De tal manera que concilian las teorías, determinando, que esta institución hace parte de los actos procesales de un proceso la cual lleva zanjear las diferencias o litigio mediante un acuerdo de voluntades de carácter sustantivo y negocial.”<sup>38</sup>

Siendo consecuentes esta teoría reúne tres verdades de la conciliación, la primera es un procedimiento mediante el cual se desarrolla un acercamiento de partes que tienen diferencias, que deben acudir a una jurisdicción ante una persona avalada e investida para dirigir ese procedimiento, dentro del cual se efectúa un negocio jurídico que concluye con la suscripción de un documento que presta mérito ejecutivo y da tránsito a cosa juzgada. Sería esta la más acertada en mi concepto porque las primeras teorías no se excluyen, sino que se complementan para que el mecanismo alternativo de solución de conflictos que es la conciliación pueda desarrollarse en legítima y correcta forma.

### **1.7. LA CONCILIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO PARA SUPERAR CONTROVERSIAS.**

Las controversias son tan antiguas como la existencia humana cuando se agrupaba en clanes y familias que con el tiempo se convirtieron de nómadas a sedentarios, terminando en los asentamientos de poblaciones., que hoy se denominan ciudades. La convivencia, en esos círculos de interacción hacen posible la aparición de fisuras, disensiones, enfrentamientos de derechos entre los individuos, por lo que se hizo necesaria desde la antigüedad la aparición de la conciliación como puerta de salida a esos cuartos de dilema y crisis entre pares, como bien se relató en el capítulo primero de la historia de esta figura que nos ocupa.

---

<sup>38</sup> AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto y conciliación, Bogotá: 1ª Ed, 2017, Leyer Editores, p. 93.

### **1.7.1. Definición de los Mecanismos Alternativos De Solución De Conflictos MASC.**

Debo precisar que la conciliación es un subconjunto de los Mecanismos Alternativos De Solución De Conflictos MASC, por lo que se requiere tocar dicha concepción, que abordaré con la disertación de Adriana Marcela Barrera Fonseca, y Ana Luisa Niño Camargo, así:

“Entendiendo estos como el dispositivo que tienen los sujetos de derecho, para que mediante su voluntad, y siguiendo los parámetros establecidos previamente por la ley, sean capaces de resolver una situación que los pone en diferencia, y de llegar a un acuerdo que se ajuste a la normatividad del caso frente a dicha situación, este acuerdo tiene completa validez ante la jurisdicción, pese a que no se haya acudido ante esta para dirimir el conflicto”.<sup>39</sup>

### **1.7.2. Clasificación de los Mecanismos Alternativos De Solución De Conflictos MASC.**

Ahora bien, es pertinente ahondar un poco en la clasificación de este conjunto universal, como lo aborda el Ministerio de Justicia en su guía institucional, que me permito citar:

“Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (en adelante, MASC) son posibilidades distintas al proceso judicial, en virtud de los cuales las personas pueden resolver sus conflictos, de una manera ágil, eficaz y eficiente, y con los mismos efectos que tendría una sentencia.

Los MASC encuentran una forma de clasificación básica, según la forma en que se compongan:

- Autocompositivos: Son aquellos mecanismos en los cuales las mismas partes llegan a un acuerdo para solucionar sus conflictos, es decir, son ellas mismas

---

<sup>39</sup> BARRERA FONSECA, Adriana Marcela y NIÑO CAMARGO, Ana Luisa, Revista Iter ad veritatem No. 11, 2013, p.120. [En línea] Disponible en <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/iaveritatem/article/view/575/702>

quienes proponen y acuerdan fórmulas de arreglo. Por requerimiento expreso de la ley, el conciliador está obligado a proponer fórmulas de arreglo, esto lo hará, atendiendo a los intereses de las partes en busca de un acuerdo armónico, siempre y cuando ellas no propongan sus fórmulas de arreglo (al respecto, véase el capítulo referente a los tipos de conciliadores en materia laboral y de seguridad social). Son autocompositivos: la mediación, la negociación, la transacción y, por supuesto, la conciliación.

- Heterocompositivos: Son aquellos mecanismos en los cuales las partes renuncian a resolver el conflicto por sí mismas y le ceden a un tercero imparcial la capacidad de decidir la solución del mismo. Entre los mecanismos heterocompositivos encontramos la amigable composición y el arbitramento.”<sup>40</sup>

Es entonces la conciliación el puente que aproxima a las parte que tienen diferencias y les permite cruzar al otro lado mediante la solución pacífica de sus divergencias, colocando cada parte su grano de arena, con un fin beneficioso para ambos, de redunda en el no comienzo de procesos que congestionarían los procesos ante los jueces de conocimiento, cuando sea extrajudicial la figura o por el contrario cuando ya se inició un litigio, se permite el acercamiento con el fin de terminar el proceso por ese acuerdo entre las partes del conflicto jurídico.

Si hablamos de conflicto, tenemos que hablar de convivencia, porque ambos estados son posible humanamente. La convivencia como razón de seguridad individual, de crecimiento social o de satisfacción de primarias necesidades apareja, como fenómeno de coexistencia, la presencia de conflictos con las más disímiles causas pero, de entre todas ellas emergen como iceberg, lo que los romanos llamaron bienes de vida cuya tenencia, conservación, usos y protección

---

<sup>40</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2007), Guía institucional de conciliación en administrativo, Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá [En línea] Disponible en WWW. [http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo\\_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CV\\_ID=kU7m7h6](http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CV_ID=kU7m7h6). p. 15-16.

resultan ser fecunda cantera de la cual a diario se extraen toda suerte de controversias y disputas.<sup>41</sup>

Asegurar que la convivencia sea sana y bajo el estatus de paz, se requiere de un instrumento como lo es la conciliación, porque el sentido estricto el conflicto es una realidad natural, es decir, es propio de la esencia humana, que en su complejidad genera tensiones tanto internas como externas, estas últimas son manifestaciones hacia las demás personas, que al interactuar con los pares se producen las fricciones o contrariedades, que requieren de un semáforo, donde se ponga fin a una controversia, se prevenga la mejor alternativa y se de una luz verde hacia la nueva y restaurada convivencia en la esfera social, todo esto en el marco legal, donde se aseguren los equilibrios de derechos por un tercero conciliador.

### **1.7.3. Derecho Comparado. Alternative Dispute Resolution (ADR) Métodos alternativos de resolución de conflictos.**

Es global que se intensifica la búsqueda de soluciones a los conflictos, de una manera práctica y eficaz, que redundará en términos de economía de tiempo y descongestión judicial.

Si vemos den España, el ADR de conformidad con lo reseñado por <https://www.asociacion-eurojuris.es/que-son-los-sistemas-adr/es> es el acrónimo inglés de Alternative Dispute Resolution. Es decir, los sistemas o métodos alternativos de solución de conflictos («MASC» en español) tales como el arbitraje (arbitration), la mediación (mediation), la conciliación (conciliation), etc.

Estos sistemas, de gran tradición en los países anglosajones, tratan de promover que el hecho de acudir a los tribunales sea considerado como el último recurso para resolver una discrepancia (dispute) entre las partes. Los sistemas ADR

---

<sup>41</sup> CASTAÑO GARCIA, José Ignacio, Tratado sobre Conciliación, Bogotá: Ed. Leyer 2004, p. 26.

buscan promover soluciones más eficaces, rápidas y menos costosas que las de la Justicia tradicional, además ser un medio para desatascar los tribunales de un buen número de asuntos que pueden resolverse por estas vías y que ralentizan la Administración de Justicia en su conjunto.<sup>42</sup>

No es de novedad, su práctica viene desde la antigüedad, desde oriente como anteriormente se trató, pero que occidente ha desarrollado, como es el caso de Estados Unidos para nombrar en América del Norte y en Argentina, por el cono sur de América.

Existen tres modelos genéricos de mediación, como bien lo reseña el Dr. Jairo Arturo Saade Urueta en su obra, que me permito citar a continuación:

“el modelo tradicional enfocado más hacia la negociación y muy aplicada en el campo empresarial; el modelo transformativo con énfasis en las relaciones y modelo circular-narrativo de Sara Cobb que abarca tanto el acuerdo como las relaciones.

El modelo tradicional tiene su origen a través de la escuela de Leyes de Harvard por medio de su programa de negociación” Los fundamentos de este método aparecen en el libro “Si de acuerdo” de Roger Fisher y William Ury dando excelentes resultados en el ámbito empresarial y enfoca la mediación atendiendo cuatro puntos básicos: las personas, los intereses, las opciones y los criterios. Lo primero que debe hacer el mediador es separar las personas de los problemas y mirarlas independientemente...

...El modelo transformativo es llevado en Argentina por Barnett-Pearce (1995) tomado de Robnet Bush y Joseph Folger (Estados unidos 1994). Este modelo apunta a la revalorización y el reconocimiento. El primero de ellos se aplica cuando las partes en disputa realizan la experiencia de una conciencia de su propia participación en el conflicto y de su capacidad para resolver las dificultades que afrontan. En cuanto a lo segundo, proviene cuando dado cierto grado de

---

<sup>42</sup> Eurojuris España, [En línea] Disponible en <https://www.asociacion-eurojuris.es/que-son-los-sistemas-adr/>

revalorización, las partes son capaces de reconocer y mostrarse sensibles a las situaciones y las cualidades humanas del otro.

...El modelo circular-narrativo de Sara Cobb se ofreció en la Universidad de California Santa Bárbara, en su versión en español en 1995 en estados Unidos. Este es un modelo integrativo y dinámico puesto que tiene en cuenta los dos aspectos principales de la mediación: la modificación de la relación de los involucrados que permite su acercamiento, modificando la forma de comunicarse y refuerza el vínculo; por otro lado, la parte de colaboración para la celebración del acuerdo como elemento definitorio del conflicto, que permite establecer normas claras y concretas precedidas de una real voluntad de cambio, cimentada, a su vez en las pautas relacionales...”<sup>43</sup>

Vemos entonces las diferentes corrientes que influyen la mediación en América, pertinente resaltar para que el entendimiento de una diferencia tenga éxito ante cualquier plataforma judicial o extrajudicial. Este fenómeno de los métodos alternos viene en aumento, como lo expresa la Cámara de Comercio en su colección de métodos alternos para la solución de controversias, en los siguientes términos:

“En los últimos años han ido adquiriendo importancia creciente en América Latina en general, y en Colombia en particular, diferentes tipos de procesos que invitan al ciudadano común a participar en la solución de problemas que lo afectan, así como involucrarse de manera activa en la construcción de un modelo de sociedad diseñado a la medida de las aspiraciones, necesidades y deseos.

Paralelamente, se han ido evidenciando los requerimientos que se hacen de manera sustancial al Sistema de Administración de Justicia. En Colombia, según las estadísticas del funcionamiento de la administración de justicia y de acuerdo con los informes del Ministerio de Justicia y del Derecho, para que la rama jurisdiccional

---

<sup>43</sup> SAADE URUETA, Jairo Arturo, La Conciliación, Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. Limitada, Ed. 2008, p 12-14.

pueda evacuar la totalidad de casos pendientes, se requeriría un tiempo aproximado de seis años, sin recibir un caso más...”<sup>44</sup>

Ciertamente la Cámara de Comercio, en materia Civil ha venido desarrollando un importante papel, su concepto a pesar de ser una revista de colección año 1997, hace más de veinte (20) años sigue siendo hoy vigente y muy papable en la congestión de nuestro sistema judicial, que en el tiempo ha cambiado algunas herramientas como la oralidad o sistemas mixtos, por cuanto coexiste lo oral y lo escritural de una u otra forma, el sistema judicial, requiere de un gran esfuerzo legal que le permita, sea a través de la próxima reforma a la justicia, de ser eficaz y llegue a feliz término, aportando directrices contundentes que enfoquen a la conciliación como herramienta útil para la descongestión, como analizaremos en otro capítulo.

## **1.8. CARACTERÍSTICAS DE LA CONCILIACIÓN**

### **1.8.1. Características esenciales**

En su obra Yazmín Andrea Gómez Castro, precisa seis caracteres, que a continuación enuncio en el siguiente resumen<sup>45</sup>:

1. Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, por voluntad concertada o el consenso de las partes.
2. Constituye una actividad preventiva, en la medida que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el proceso, terminando anormalmente el mismo.

---

<sup>44</sup> CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA; ARANA CALDERON, María Isabel; y ROJAS Rodríguez, Nelson, El Arte De Conciliar : Habilidades, Técnicas, Estrategias, Colección Métodos Alternos para la Solución de Controversias, NO. 5, Editor: SANTAFE DE BOGOTA : LA CAMARA 1997

<sup>45</sup> GOMEZ CASTRO, Yazmin, Solución Pacífica, Conciliación y arbitraje, Bogotá:Ed. Ibañez, 2010, p. 44-45.



3. No tiene en sentido estricto el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional, ya que el conciliador se limita a presentar fórmulas para que las partes se avengan a lograr la solución del conflicto y registrar el resultado del mismo.
4. Es un mecanismo útil para la solución de conflictos porque:
  - Ofrece a las partes involucradas llegar a un acuerdo, sin necesidad de acudir a la vía judicial.
  - Constituye un mecanismo alternativo de administración de justicia que se inspira en el criterio pacifista.
  - Es un instrumento que busca la descongestión de los despachos judiciales.
5. 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. En tal virtud, bien este puede señalar los casos en los cuales válidamente se puede restringir la facultad de conciliar.
6. Es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador.

### **1.8.2. Características Fundamentales.**

La Corte Constitucional hace una descripción de estas características de la conciliación que me permito traer lo más relevante de estas, que se encuentra contenido en su Sentencia C-893 de 2001<sup>46</sup>:

Las características fundamentales de la conciliación son las siguientes:

- 1) La conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia.

---

<sup>46</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2001 Referencia: expediente D-3399 - Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 12, 23, 28, 30, 35 y 39 (parciales) de la Ley 640 de 2001 "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones" Actor: Andrés De Zubiría Samper, Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

- 2) La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que puede realizarse por fuera del proceso judicial o en el curso del mismo. Puede ser voluntaria, u obligatoria como requisito para iniciar un proceso.
- 3) Es una forma de resolver los conflictos con la intervención de un tercero que al obrar como incitador permite que ambas partes ganen mediante la solución del mismo, evitado los costos de un proceso judicial.
- 4) La función del conciliador es la de administrar justicia de manera transitoria, mediante habilitación de las partes, en los términos que determine la Ley.
- 5) Es un acto jurisdiccional, porque la decisión final, que el conciliador avala mediante un acta de conciliación, tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial (rei iudicata) y presta mérito ejecutivo (art. 66, Ley 446 de 1998).
- 6) La conciliación es un mecanismo excepcional, porque dependiendo de la naturaleza jurídica del interés afectado, sólo algunos de los asuntos que podrían ser sometidos a una decisión jurisdiccional, pueden llevarse ante una audiencia de conciliación. En general, son susceptible de conciliación los conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer

### **1.8.3. Características doctrinales de la Conciliación**

Según José Roberto Junco Vargas<sup>47</sup>, que a continuación me permito hacer un breve relato, así:

- Es solemne: requiere cumplir con el trámite conciliatorio, agotado este, están cumplidas las exigencias que la ley establece para que surta todos los efectos jurídicos, como lo es que conste en un documento especial, donde se consignan los términos del acuerdo y se convalide expresamente ante un tercero llamado conciliador, sea privado o sea del Ministerio Público.

---

<sup>47</sup> JUNCO VARGAS, José Roberto, La Conciliación, Bogotá: Editorial Temis, 5° Edición, 2007, p. 103.

- Es bilateral: por el número de voluntades que intervienen en el acto, si son dos; o por las obligaciones o contraprestaciones para las partes que intervienen en el acto. De otro lado se dice que la conciliación es plurilateral pues interviene la voluntad de las dos partes y la del conciliador, es decir tres voluntades.
- Es onerosa: las partes pretenden obtener resultados favorables a sus intereses y una utilidad patrimonial, se comprometen pecuniariamente en forma recíproca. Excepcionalmente la conciliación unilateral, en la que existe gratuidad para la parte que no adquiere compromisos patrimoniales.
- Es conmutativa: las partes conocen plenamente los alcances del acuerdo, pues debe ser preciso y expreso; no es posible que en ella haya elementos aleatorios que dependan de la suerte jurídica o fáctica.
- Es de libre discusión: uno de los actos convencionales en los que más discusión existe y en lo que más preponderancia tiene la autonomía de la voluntad de las partes es la conciliación, en la que se discute, se delibera, se contradice, se propone o se niega determinada versión, posición o propuesta de una de las partes, la otra parte presenta una contrapropuesta, con argumentos y finalmente se establece un acuerdo bajo la mediación de un conciliador.
- Es un acto nominado: la institución conciliatoria está consagrada como legal, con efectos, características y requisitos para su existencia y validez.

### **1.9. Clasificación de la Conciliación**

Conforme a la Ley 640 de 2001, artículo 3°, la conciliación puede ser:

- Judicial, si realiza dentro de un proceso judicial.

- Extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial. Aunque comúnmente a la realizada en forma previa a un proceso judicial se le denomina prejudicial.
- En equidad o en derecho. Será de la primera especie cuando se realice ante conciliadores en equidad, caso en el cual la solución al conflicto se da por razones de equidad, igualdad y equilibrio, que son más de tipo social subjetivo y permiten llegar a una buena solución del conflicto.

Y será de la segunda especie cuando se realice ante los centros de conciliación, o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; a diferencia de la anterior, ésta se funda en las reglas jurídicas aplicables a cada caso concreto, sin perder de vista que la conciliación administrativa opera exclusivamente ante la Procuraduría.

La conciliación es extrajudicial cuando se realiza antes o por fuera de un proceso judicial; y es en derecho cuando se adelanta ante centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias.<sup>48</sup>

En este trabajo se desarrolla bajo la óptica de las conciliaciones en Derecho Administrativo, judiciales específicamente, sin perder la concepción extrajudicial, pues más adelante se requerirá de ella para efectos comparativos.

### **1.10. Fines de la Conciliación**

La esencia de la conciliación está en sus orígenes, como bien lo plasma el doctrinante Roberto Junco:

“En sus orígenes la conciliación buscaba mediar en las relaciones interpersonales y de negocios que por una u otra causa resultaban alteradas, situación que hacía previsible el surgimiento de un conflicto, o facilitar la

---

<sup>48</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2007), Guía institucional de conciliación en administrativo, Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá [En línea] Disponible en WWW. [http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo\\_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6](http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6)., p. 18 y 19.

terminación del litigio o controversia si ya se había solicitado.

La idea, que se venía gestando desde tiempos remotos, incluso bíblicos, se consolidó y se consagró en el derecho canónico, y su finalidad primordial era la reconciliación entre las personas; que estas renovaran el consentimiento y revalidaran sus sentimientos y posiciones, con la única meta de evitar la Litis entre las partes, y si esta ya existía, darle la finalización sin necesidad de una sentencia. Era la armonía interpersonal y social lo que se pretendía con la institución, con objeto de conseguir “paz”, buenas relaciones y entendimientos mutuos...”<sup>49</sup>

El ministerio de Justicia en su cartilla Guía Institucional De Conciliación En Administrativo, establece lo siguiente:

“Con base en ello, podemos resaltar como sus fines y objetivos los siguientes:

- Garantizar el acceso a la Justicia.
- Promover la participación de los individuos en la solución de sus controversias.
- Estimular la convivencia pacífica.
- Facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas.
- Descongestionar los despachos judiciales.”<sup>50</sup>

De lo anterior se desprende que el fin inicial de la conciliación tiene su cimiento en la preservación de la paz, de propiciar entendimientos entre las partes para el beneficio de estas. Pero en consecuencia de esta situación, si nos ubicamos en los procesos judiciales ya iniciados, al encontrar una salida de las disputas ante

---

<sup>49</sup> JUNCO VARGAS, José Roberto, La Conciliación, Bogotá: Editorial Temis, 5° Edición, 2007, página 65.

<sup>50</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2007), Guía institucional de conciliación en administrativo, Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá [En línea] Disponible en WWW. [http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo\\_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6.](http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6.), p. 20- 21.

los estrados judiciales, bajo la figura de terminación anormal de procesos, trayendo como fin la descongestión judicial, que permite la agilidad de resolución de los conflictos, ya que es una puerta de salida a los mismos sin la espera de una sentencia, lo que trae una economía de los tiempos para las partes, e incluso para la misma rama judicial, pues inevitablemente con el tiempo los procesos judiciales, en especial los administrativos han aumentado vertiginosamente, bien sea por causa de las inconformidades de los administrados o por las fallas de la Nación en su obrar, o por el garantismo que dentro del Estado social de derecho, basado en la constitución de 1991 hace que se aseguren muchos derechos a los ciudadanos, habilitándolos para demandar en ausencia de dichas garantías. Entrando la conciliación a ser un mecanismo de descongestión de la rama judicial, de la jurisdicción contencioso administrativa, que busca ser un mecanismo alternativo de solución de conflictos, sea en principio extrajudicial impidiendo el inicio de un litigio o bien cuando ya este ha iniciado, su fin último es terminarlo de manera anticipada o anormal, sin esperar la sentencia que tardaría mucho más tiempo y generaría más costo económico para las partes e incluso para la rama misma.

### **1.11. Ventajas de la conciliación**

La conciliación de llegar a materializarse mediante acuerdo o auto que la aprueba, inevitablemente asegura la resolución pacífica de un conflicto o termina un litigio iniciado. Es entonces, una victoria para las partes, una demostración de que el diálogo, la exposición de los motivos de las partes y la voluntad de acercarse, genera efectos positivos, para las partes involucradas sean de tinte privado de público y por tanto un beneficio para la Rama Judicial pues ha terminado un conflicto en su instancia o ni siquiera tuvo que llegar allá.

Se evidencia que, mediante el proceso conciliatorio, se asegura un debido proceso, de que trata la Constitución, en su artículo 29.

Es la conciliación un mecanismo que cumple con el artículo antes mencionado, que propicia el acercamiento de las partes dándoles la oportunidad de comparecer,

exponer su puntos de vista y por último abrir la puerta para salir del conflicto si voluntariamente lo desean, bajo la dirección de un conciliador.

Otra ventaja innegable es la descongestión, la tratadista Yazmin Gómez, al respecto expresó: “La 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.”<sup>51</sup>

De tantas ventajas de esta institución, vamos a citar algunas de acuerdo a la que detalla Sabat Antonio Arévalo Núñez<sup>52</sup>, y me permito hace una relación de estas, así:

- Libertad de acceso
- Satisfacción
- Efectividad
- Ahorro de tiempo
- Ahorro de dinero
- Control del procedimiento y sus resultados
- Mejora las relaciones entre las partes
- Confidencialidad
- Facultativa
- Acto de bondad.

Un conjunto de ventajas que de manera genérica afecta tanto a conciliaciones ante particulares como a las conciliaciones con entidades estatales, pues al sopesar las cargas encontramos un equilibrio de las partes que conciben en la conciliación un efectivo mecanismo de solución de conflictos.

---

<sup>51</sup> GOMEZ CASTRO, Yazmin, Solución pacífica, conciliación y arbitraje, Bogotá: Ibañez 2010, p.49.

<sup>52</sup> AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, conflicto y conciliación, Bogotá:1ª Ed, 2017, Leyer Editores, p. 94-96.

## CAPITULO II

### CONCILIACIÓN JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

La generalidad de las conciliaciones la encontramos descrita en el capítulo primero, ahora nos centraremos en el área contenciosa para dar un giro enfocándonos en la materia tributaria, antes de ahondar esta profundidad conceptual, introduzcámonos en un componente que establece la marcada diferencia ente el conjunto universal de las conciliaciones y el subconjunto de las conciliaciones administrativas, y es sin lugar a dudas quien dirige una conciliación sea extrajudicial en cabeza del Ministerio público o judicial ante los Jueces y Magistrados Contencioso Administrativos.

La conciliación en la materia contencioso-administrativa desde sus inicios presenta una complejidad, por la responsabilidad que ella encierra, bien lo reseña Jorge Hernán Gil, de la siguiente manera:

“Tratándose de los bienes y el patrimonio del Estado, su afectación mediante conciliaciones con los particulares ocurre de manera excepcional y restrictiva; siendo la legislación y jurisprudencia muy celosas y estrictas al respecto, a fin de evitar defraudaciones al fisco, resultantes de componendas entre funcionario públicos inescrupulosos y particulares inescrupulosos.”<sup>53</sup>

Ese celo, a veces se confunde con normas muy estrictas y un temor en los funcionarios para conciliar, por las posibles consecuencias de toda índole que pueda tener suscribir una conciliación que toca el tema sensible del tesoro de la nación, a veces si es necesario conciliar sin temores cuando la norma lo permite o autoriza, pues no todo funcionario público es como lo describe el Dr. Gil Echeverry, ya que hay honorables funcionarios de recta conducta y proceder, pero a estos en muchos casos les resta confianza actuar en conciliaciones, prefieren seguir en la Litis, esperando que un Juez competente decida una demanda, aun

---

<sup>53</sup> GIL ECHEVERRY, Jorge Hernán, La conciliación extrajudicial y la amigable composición, Bogotá: Editorial Temis S.A., 2003, p. 274.



cuando se sabe que la causa está muy perdida, ya que se le obliga al apoderado a apelar, a no dejar por alto el recurso, pues se considera muy grave la conducta de no hacerlo, aunque su visión sea otra, esto acompañado con el respaldo o no de los comités de conciliaciones, creando una situación en la cual, lo más sencillo es no conciliar judicial o extrajudicialmente, pues el resultado de la demanda es incierto y desconocido, aunque la calificación de riesgo que hoy día los apoderados deben hacer en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado Colombiano: eKogui, la cual es bastante subjetiva y no objetiva, en la cual el abogado futuriza un resultado y establece un riesgo con unos parámetros establecidos por la Agencia Nacional de Defensa del Estado. Tarea compleja la del apoderado, que no crea un ambiente propicio para encontrar en la conciliación una eficaz herramienta. Veamos cómo se desarrolla el concepto de la conciliación contenciosa, que difiere de las civiles o laborales, ya que insisto, su esencia es de fondo muy delicado, tratándose del erario público.

## **2. CLASIFICACION**

### **2.1. Extrajudicial**

Se entiende por conciliación extrajudicial o pre judicial, aquella solicitud por medio de la cual se acude ante la autoridad designada, que para el caso de asuntos administrativos corresponde al Ministerio Público, ante quien se convoca a una parte con el fin de conciliar un aspecto, con las formalidades establecidas en la ley, como lo señala el Decreto 1716 de 2009 en su artículo 6°, así:

**“ARTÍCULO 6°. PETICIÓN DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL.** La petición de conciliación extrajudicial podrá presentarse en forma individual o conjunta por los interesados, ante el agente del Ministerio Público (reparto) correspondiente, y 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) Los aspectos que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan;
- d) Las pretensiones que formula el convocante;
- e) La indicación de la acción contencioso administrativa que se ejercería;
- f) La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;

- g) La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, cuando ello fuere necesario;
- h) La estimulación razonada de la cuenta de las aspiraciones;
- i) La manifestación, bajo gravedad de juramento, de no haber presentado demandas o soluciones de conciliación con base en los mismos hechos;
- j) La indicación del lugar para que se sufran las notificaciones, el número de fax y correo electrónico de las partes.
- k) La copia de la petición de conciliación previamente enviada al convocado, en la que conste que ha sido efectivamente recibida por el representante legal o por quién haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica, y en el caso de que se trate de persona natural, por ella misma o por quién esté facultado para representarla.
- l) La firma del apoderado del solicitante o solicitantes;...”<sup>54</sup>

Las partes, como ya lo habíamos estudiado previamente, son: convocante, convocado y quien conduce es el representante del Ministerio público, no obstante, hay un cuarto participante, que es la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo a lo estipulado en el Código general del Proceso Ley 1564 de 2012 en su artículo 613, reza:

**ARTÍCULO 613. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.** Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente. No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública.

Las entidades públicas en los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, podrán solicitar las

---

<sup>54</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009, Artículo 6° 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. Diario Oficial 47.349 de mayo 14 de 2009

medidas cautelares previstas para los procesos declarativos en el Código General del Proceso.”<sup>55</sup>

Visto lo anterior, el convocante debe dar traslado al convocado y a la agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que esta decida si interviene o no dentro del comité de conciliación correspondiente y/o en la audiencia de conciliación. No obstante, es preciso citar: “Valga aclarar que cuando la convocada sea una entidad territorial, no será necesario correr dicho traslado a la Agencia, por cuanto el Decreto único reglamentario 1069 de 2015, derogó esta competencia.”<sup>56</sup>

### **2.1.1. El requisito de Procedibilidad para acceder ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.**

Conceptúa Junco Vargas en su obra la definición muy acertada del requisito de procedibilidad, que me permito citar:

“El presupuesto procesal es el requisito indispensable que la ley ha establecido para la procedibilidad de un acto de procesal determinado, considerando su naturaleza jurídica, sin el cual el acto no nace a la vida jurídica o lo hace viciado; si se trata de requisito de un procedimiento, su ausencia acarrea el rompimiento del hilo procesal exigido por la ley. Íntimamente relacionada con el presupuesto procesal aparece la noción de acto *preordenante y condicionante*, que consiste en los elementos o componentes procesales necesarios en el curso del proceso, pues sus ausencia constituiría una irregularidad capaz de acabar con la continuidad y, por tanto puede constituir causal de nulidad. Existen entonces presupuestos

---

<sup>55</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1564 de 2012 (julio 12), Artículo 61. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.

<sup>56</sup> GARCÍA RODRÍGUEZ, Franklin Segundo. La Conciliación Administrativa, Bogotá: Cuarta Edición, 2018, p. 523.

procesales para la acción, para las pretensiones, para la sentencia de mérito y para la validez del procedimiento y del debido proceso”<sup>57</sup>

La solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, que estudiaremos es aquella condición que la ley exige para acudir antes de iniciar un proceso contencioso administrativo. El espíritu de la norma es evitar procesos que pueden ser solucionados por las partes de una manera equitativa, que brinda una pronta y eficaz resolución de conflictos, en este capítulo se hará énfasis en aquellos asuntos en los que una de las partes es la Nación, lo cual hace que evidentemente sean analizadas las controversias por los comités de conciliación de las entidades estatales, cuyas decisiones serán elevadas ante el Ministerio Público con competencia especial de la Procuraduría General de la Nación, en cabeza de los Procuradores Judiciales de asuntos administrativos, quienes velarán por el acercamiento de las partes, admitirán la convocatoria, fijarán fecha de audiencia, la cual conducirán y finalizarán con la aprobación de la conciliación, o por el contrario se declarará fallida, con la cual se agotará el requisito para acudir ante la jurisdicción contenciosa, para la revisión de la actuación, operación, contrato u omisión administrativa.

Ahora bien, este requisito de procedibilidad deberá agotarse siempre y cuando el asunto sea conciliable, de lo contrario, podrá el demandante iniciar proceso ante la jurisdicción contenciosa directamente.

## **2.2. Conciliación Extrajudicial Ley 1551 de 2012.**

La regla general es que, en materia de Impuestos, no son conciliables estos asuntos, en términos conceptuales, no es el impuesto nunca susceptible de negociación alguna, sino el interés y la sanción la que puede llegar a ser negociable, bajo el señalamiento que una Ley lo establezca.

---

<sup>57</sup> JUNCO VARGAS, José Roberto, La Conciliación, Bogotá: Ed. Temis, 5° Edición, 2007, p.166-167.

El legislador en aras de que los municipios del país puedan sanear las finanzas, abrió en el año 2012 una puerta para que acreedores y deudores, puedan acogerse al beneficio de la rebaja de interés y sanción hasta un noventa por ciento de estos, con la condición de pagar el impuesto a cargo y hacerlo en máximo dos o tres vigencias según la categoría del municipio que esté en medio de la convocatoria, que plasmará ante la Procuraduría una conciliación y posteriormente suscribirá un acuerdo con la garantía y los plazos que concilien las partes.

Bien lo reseña el Dr. Tajan De Avila, así: "...en los procesos ejecutivos que se adelanten en contra de los municipios, será necesario que el ejecutante agote, de manera previa, el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derecho ante el agente del Ministerio Público. Esta norma contempla la única excepción en la que la conciliación extrajudicial es derecho es un requisito previo para demandar cuando se trate de procesos de ejecución..."<sup>58</sup>

A lo anterior expreso, que, si se trata de procesos coactivos que sigan en el nivel nacional o territorial, se tendrá la conciliación extrajudicial con municipio deudores como un requisito para el cobro de ejecución coactiva, ya que no se va a demandar, sino a continuar con el proceso de cobro coactivo ante la División o departamento de Cobranzas de la entidad del orden nacional o territorial.

Es por ello que es pertinente citar que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, está orientado a la conciliación prejudicial como un requisito de procedibilidad de 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..."<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> TAJAN DE AVILA, Miguel Angel, Conciliación Extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, Universidad de San Buenaventura: Seccional Cartagena, Ed. Bonaventuriana, 2016. ISBN 978-958-8590-46-2

<sup>59</sup> COLOMBIA. Congreso De La República Artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012.

Hoy día, aún se encuentran a nivel nacional muchos municipios con deudas, pasivos que otras administraciones dejaron, pero que en su gobierno han tenido la posibilidad de gestionar la sanidad contable de los mismos y entregar un balance positivo a sus administrados, pero esto es una carta que pocos han querido tomar en el asunto, justificados a veces por la falta de recursos o por la negligencia de las gestiones de los alcaldes para lograr que se cumpla con la Ley cuyo objeto es liberar de la carga de deudas a los municipios y que esto puedan cumplir con sus obligaciones con el fisco. Esta norma ha permitido que se efectúe un trámite de acceso más flexible, ya que el acreedor podrá actuar directamente sin abogado que lo represente, en dicha audiencia se excluirán las deudas que estén vencidas y se conciliará lo claro, expreso y exigible. Realmente en asuntos de impuestos nacionales, se busca en primer lugar llegar al convencimiento de la deuda y al compromiso de que el municipio cancele en las vigencias permitidas por la norma ya citada, pero está sujeto a un posterior estado, ante la presentación formal de la solicitud de facilidad de pago, que será otorgada por la División de gestión de Cobranzas, previo estudio de requisitos formales y atendiendo a las deudas aceptadas en la conciliación que harán parte de la facilidad por el término que se conceda en el marco de la valoración de la garantía y los plazos establecidos como máximos para el cumplimiento normativo.

La responsabilidad fiscal de los alcaldes es en la medida de su participación, por lo tanto, en cabeza de la Contraloría quedará la veeduría y control de su competencia, a fin de asegurar por la correcta administración del patrimonio público.

### **2.3. Situaciones que se presentan en convocatorias extrajudiciales**

#### **2.3.1. Inadmisión de la solicitud**

Esta situación se da cuando falta algún requisito establecido para la admisión de la solicitud de conciliación, si esto sucede, debe seguirse lo señalado en el artículo 6° parágrafo 1, inciso 2° del Decreto 1716, de 2009, que cito a continuación:

“En este evento, el agente del Ministerio Público informará al interesado sobre los requisitos faltantes para que subsane la omisión, si no lo hiciera se entenderá que no existe ánimo conciliatorio de su parte, se declarará fallida la conciliación y se expedirá la respectiva constancia...”<sup>60</sup>

### **2.3.2. Solicitudes de conciliación de asuntos no conciliables**

Este caso es el que opera en la generalidad de los casos de materia de impuestos nacionales, se debe proceder como lo señala el artículo 6° parágrafo 2° del Decreto 1716, de 2009, que cito a continuación:

“PARÁGRAFO 2° Cuando se presente una solicitud de conciliación extrajudicial y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley, el agente del Ministerio Público expedirá la correspondiente constancia dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

Si durante el trámite de la audiencia se observare que no es procedente la conciliación, se dejará constancia en el acta, se expedirá la respectiva certificación y se devolverán los documentos aportados por los interesados.”<sup>61</sup>

En la práctica algunos casos de materia de impuestos nacionales son admitidos por los Procuradores Judiciales, se fija la fecha de audiencia de conciliación, en la cual se cita a las partes, cuando la Dian es convocada, debe cumplir con dicha citación, el Comité de Conciliaciones para estos casos creo el acuerdo 21 de 17 de mayo de 2016 en el cual autoriza al comité seccional la valoración de asuntos taxativos que claramente no son conciliables, por lo tanto se debe acudir a las audiencias con el acuerdo y la valoración del comité seccional.

---

<sup>60</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009 artículo 6° parágrafo 1, inciso 2° del 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

<sup>61</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009, Artículo 6° parágrafo 1, inciso 2°, 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

Es fundamental el análisis que el Consejo de Estado hace al tema tributario, que me permito citar a continuación, en auto de 05 de Septiembre de 2013, Consejera Ponente: Dr. Martha Teresa Briceño de Valencia.

“En consecuencia, cuando se pretendan discutir asuntos tributarios debe acudir directamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo sin agotar previamente la conciliación, pues se insiste en que no es un requisito de procedibilidad en estos casos.

Para el caso de las sanciones, el comité de defensa judicial y conciliación de la DIAN, en Acta 111 de 12 de junio de 2009, recomendó los temas tributarios que consideró no eran susceptibles de conciliación, en virtud de la exclusión que hace el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, concretamente de los conflictos tributarios. En ese acto se concluyó:

“(…) Con base en lo anterior se concluye que los asuntos de carácter tributario comprenden tanto los tributos internos como externos (asuntos aduaneros); así como el incumplimiento a los mecanismos para su adecuado recaudo y control (sanciones).

Desde esta perspectiva y en la práctica, los actos administrativos proferidos por la entidad para hacer liquidaciones oficiales de impuestos y de tributos aduaneros, corresponden a asuntos tributarios.

En ese mismo sentido, los actos administrativos proferidos por la entidad para imponer sanciones originadas en el incumplimiento de obligaciones propias de los mecanismos de recaudo y control, corresponden a asuntos tributarios.

Recomendación

Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la subdirección de gestión de representación externa de la dirección jurídica sugiere que no serán susceptibles de ser conciliadas, las solicitudes que versen sobre los siguientes temas:

- Las liquidaciones oficiales de impuestos nacionales de que trata el estatuto tributario IV capítulo II, es decir:

Artículo 697 y ss. Liquidación de corrección aritmética.

Artículo 702 y ss. Liquidación de revisión.

Artículo 715 y ss. Liquidación de aforo.

- Las sanciones definidas en el título III del estatuto tributario, a saber:

1. Artículo 634 y ss. Sanción por mora en el pago de impuestos, anticipos y retenciones.

ART. 636.—Sanción por mora en la consignación de los valores recaudados por entidades autorizadas.

2. Sanciones relacionadas con las declaraciones tributarias (E.T., art. 641 y ss.).

3. Sanciones relativas a informaciones y expedición de facturas (E.T., art. 651 y ss.).

4. Sanciones relacionadas con la contabilidad y de clausura del establecimiento (E.T., art. 655 y ss.).

5. Sanciones relativas a las certificaciones de contadores públicos (E.T., art. 659 y ss.).

6. Sanciones específicas para cada tributo (E.T., art. 662 y ss.).



7. Sanciones a notarios y a otros funcionarios (E.T., art. 672 y ss.).
- Las liquidaciones oficiales de tributos aduaneros que trata el Decreto 2685 de 1999, “Estatuto aduanero” en el capítulo XIV sección II, a saber:  
ART. 513.—Liquidación oficial de corrección.  
ART. 514.—Liquidación oficial de revisión de valor.
  - Los procesos que versen sobre devoluciones o compensaciones de impuestos nacionales o tributos aduaneros” (negrilla y resaltado fuera de texto).<sup>62</sup>

### **2.3.3. Solicitudes ante funcionario no competente**

El funcionario ante el cual se ha radicado la convocatoria extrajudicial, deberá actuar de conformidad con el inciso 3° del párrafo 2° artículo 6° del Decreto 1716, de 2009, así:

“Cuando el agente del Ministerio Público, en razón del factor territorial o por la naturaleza del asunto, no resulte competente para conocer de la respectiva conciliación, remitirá la solicitud y el expediente al funcionario que tenga atribuciones para conocer de la misma.”<sup>63</sup>

### **2.3.4. Suspensión de la audiencia**

Cuando exista una prueba faltante, o se pida la reconsideración del comité de conciliación de una de las partes o de ambas, el Procurador podrá suspender la diligencia, a fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones de dirección de una audiencia, con miras a que la conciliación sea estudiada a profundidad por las partes.

---

<sup>62</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado. Auto Radicado 2011-00514 De 05 de septiembre 2013, Consejera Ponente: Dr. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>63</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716, de 2009, Artículo 6°, inciso 3° del párrafo 2°, 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

También se podrá suspender cuando una de las partes solicite aplazamiento por fuerza mayor o caso fortuito.

Por mutuo acuerdo las partes podrán convenir la suspensión de manera verbal o escrita de conformidad con el artículo 10 de Decreto 1716 de 2009, que señala:

“Artículo 10. Suspensión de la Audiencia de Conciliación. La Audiencia de Conciliación es susceptible de suspensión por solicitud expresa de ambas partes y siempre que el agente del Ministerio Público encuentre elementos de juicio respecto de la existencia de ánimo conciliatorio.”<sup>64</sup>

Siempre se puede suspender y realizar varias suspensiones si es del caso, sin perder de vista el término de tres (3) meses con que cuenta el ministerio público para realizar a plenitud la audiencia de conciliación.

### **2.3.5. Inasistencia a la audiencia**

Podrá la parte que no asistió dentro del término de tres (3) días hábiles a la fecha de la audiencia de conciliación, allegar excusa, de conformidad con el artículo 9, numeral 7° del Decreto 1716 de 2009.

### **2.3.6. El conciliador no está de acuerdo con la conciliación**

En los casos que el Ministerio Público no esté de acuerdo con la posición de las partes en la conciliación, deberá dejar constancia en el acta de sus motivos, los cuales los revisará el juez administrativo competente, quien decidirá de la procedencia o no de la conciliación, que ejercerá el tal como lo señala el artículo 9°, numeral 5°, inciso 1 y 2° del Decreto 1716 de 2009, así:

“Antes que los interesados suscriban el acta de conciliación, el agente del Ministerio Público les advertirá que el acta una vez suscrita se remitirá al juez o corporación

---

<sup>64</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009 Artículo 10, 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

del conocimiento para su aprobación. Si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con la conciliación realizada por los interesados, por considerarla lesiva para el patrimonio público, contraria al ordenamiento jurídico o porque no existen las pruebas en que se fundamenta, así lo observará durante la audiencia y dejará expresa constancia de ello en el acta.”<sup>65</sup>

### **2.3.7. Suspensión del término de caducidad cuando se convoca a audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación.**

En el caso que antecede a este punto, no opera la suspensión del término de caducidad, ya que se trata de procesos ejecutivos o de cobro coactivo, para el caso específico de la Dirección de Impuestos Nacionales, ya que dichos procesos que sigan en contra de municipios deben estar suspendidos en virtud de la Ley 1551 de 2012, por lo tanto una vez realizada la audiencia de conciliación si esta es fallida, se levanta la suspensión y se continúa con el proceso de cobro coactivo, o por el contrario, si se concilia, se procede a efectuar el acuerdo de pago respectivo en los términos conciliados en audiencia. Ciertamente este proceso es único, siendo la regla general de las conciliaciones extrajudiciales, aquellas en que se suspende el término de caducidad, es decir, el lapso de tiempo que el accionante tiene para presentar una demanda contencioso administrativa está estipulado en el acto administrativo, desde su notificación se corre un tiempo fijado por ley, como por ejemplo para el caso del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho hay cuatro (04) meses para acudir a la Jurisdicción contenciosa, pero si las pretensiones de la demanda requieren de agotar el requisito de procedibilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, como se anota a continuación:

---

<sup>65</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009, Artículo 9°, numeral 5°, inciso 1 y 2°, 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

**“ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.”<sup>66</sup>

Vemos entonces que operará entonces el fenómeno de suspensión del término de caducidad, desde la radicación de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación y hasta la Audiencia de conciliación que para los casos fallidos, se expide la constancia debida, habilitando los términos faltantes a partir del día siguiente de la realización de la diligencia, de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 640 de 2009, que se cita a continuación:

**“PARAGRAFO 2o.** Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, 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.”<sup>67</sup>

De lo anterior se desprende que se comienza a contar el término faltante para acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa, el cual inició con la notificación del acto que se pretende demandar, se suspendió al radicar la solicitud de conciliación y se retoma al día siguiente hábil de la ejecutoria del auto

---

<sup>66</sup> COLOMBIA. Congreso De La República. Ley 640 de 2001, Artículo 21, Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001.

<sup>67</sup> COLOMBIA. Congreso De La República. Ley 640 de 2001, Parágrafo 2° del artículo 37, Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001.

que imprueba, ya que puede existir el caso de que se haga uso de recurso de reposición. Se deja claro que el conteo de días continúa, no se habilitan días adicionales, solo se cuentan los que faltaban para el vencimiento del término para radicar la demanda.

## **2.4. Conciliación judicial en materia de Impuestos Nacionales**

### **2.4.1. Por causa de Beneficios de Ley**

Anteriormente se entendía el término amnistía, el cual utiliza Juan Camilo Restrepo en su obra Hacienda Pública, que me permito citar algunos apartes fundamentales que nos introducen al tema de estudio, veamos:

“Ha sido común en nuestra historia fiscal que las reformas tributarias que periódicamente se aprueban incluyan amnistías tributarias de diversa índole. Cada vez que se adopta un nuevo paquete legislativo prospera la idea de que para que las nuevas normas funcionen bien es necesario hacer “borrón y cuenta nueva” hacia el pasado, y a la luz de esas ideas suelen aprobar amnistías tributarias...”<sup>68</sup>

En realidad, fruto de las reformas se conceden amnistías o beneficios para incentivar el recaudo, para obtener liquidez en las arcas de la nación, el mismo Juan Camilo Restrepo dejó anotado lo siguiente:

“Como ya se ha dicho, las amnistías tienen un efecto positivo desde el punto de vista de los recaudos, pero contienen así mismo un elemento desmoralizador, puesto que en el fondo terminan tratando con más benignidad a los contribuyentes que han eludido el cumplimiento de sus obligaciones tributarias que a quienes si han cumplido cabalmente con ellas”<sup>69</sup>

Del argumento anterior, vemos que la posición del gobierno, respaldada por el legislativo genera controversias, pues hay quienes no están de acuerdo con que se “premie” al deudor y no al que ha sido buena paga con sus tributos, posición

---

<sup>68</sup> RESTREPO Salazar, Juan Camilo, Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá: 10° Edición, 2015, p. 316.

<sup>69</sup> Ibíd. p. 317.

que no apoyo, porque hay que ver el lado bueno a la situación, muchos contribuyentes por las mismas circunstancias de la economía, no han podido cumplir con algunas obligaciones y presentarles una salida al saneamiento de sus deudas, se constituye en una ganancia para la nación, ya que se incrementa el recaudo. La amnistía es un término que genera muchas confrontaciones, por ello adoptaré el término beneficio, no obstante no perdamos de vista la referencia de Hector j Romero Díaz “...si bien es cierto que la Corte ha establecido que las amnistías tributarias en principio son inconstitucionales, también ha sostenido que se ajustan a la Carta Política cuando se utilizan como instrumentos excepcionales, proporcionales, idóneos y eficaces para resolver la situación fiscal de los contribuyentes y para obtener una mayor recaudo por parte del Estado”<sup>70</sup>

Por mandato legal son otorgados beneficios a los contribuyentes que por diversas causas están en mora del cumplimiento de las obligaciones tributarias, aunque estas se encuentren demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa, es decir que se abre la puerta de conciliación en los conceptos de interés y sanción, más nunca en el valor que tienen los impuestos en sí, ya que estos últimos son no conciliables.

Es importante destacar los beneficios de las conciliaciones tributarias que el Dr. Hector j Romero Díaz, señaló en su obra, que me permito anotar:

“...es preciso poner de manifiesto que gracias a la conciliación tributaria, lejos de lo manifestado por sus detractores, han entrado a las arcas del Estado dineros que quizá nunca hubiera pagado el obligado, por múltiples motivos, y que gracias al acuerdo logrado canceló de manera pronta, los cuales se verán reflejados en inversión y en mejores servicios para la comunidad. A lo anterior se agrega que con la conciliación se contribuye a

---

<sup>70</sup> ROMERO DÍAZ, Hector J, La conciliación judicial y extrajudicial, su aplicación en el derecho colombiano, Bogotá: Editorial Legis, 2006, p. 179.

la descongestión de los despachos judiciales, al ahorro de costos y a la obtención de una pronta justicia, así como el fomento del diálogo y la convivencia. En suma, si la conciliación en asuntos tributarios no es una amnistía, como la misma Corte Constitucional sostuvo en la sentencia C-910 del 2004, por no tratarse del perdón de una obligación causada que favorece a los contribuyentes morosos, sino de un acuerdo que disminuye costos y tiempo, no vulnera precepto constitucional alguno y se adecúa a los artículos 83 y 363 de la Carta Política, es evidente que se adecúa a nuestro ordenamiento jurídico y, por lo mismo, aun en el evento en que se le considerase un saneamiento tributario es constitucional, por lo que es deber de todas las autoridades y ciudadanos promover este mecanismo de resolución pacífica de controversias, para que alcance plenamente los fines que le son inherentes....”<sup>71</sup>

Vemos entonces que los beneficios que la ley otorga tienen su base constitucional, tienen un por fin de sanear las deudas que los contribuyentes han contraído, el ánimo del legislador dista de promover la cultura del premio al no pago, sino por el contrario acercar al contribuyente a cumplir con sus deberes, entendiendo su situación, propiciando un gana-gana, donde es posible construir y robustecer el arca de la Nación que beneficiará a toda la comunidad. Es por ello, que se anotarán las normas que desde el año 2000 han permitido el beneficio tributario, de acuerdo a los planes de desarrollo, buscando aumento de recaudo para la Nación cuyo destino es a la salud y la educación, dando fin a las controversias judiciales, pues es una forma de terminación anormal de procesos, que garantiza una descongestión judicial y un beneficio para las partes que integran el litigio.

---

<sup>71</sup> ROMERO DÍAZ, Héctor J, La conciliación judicial y extrajudicial, su aplicación en el derecho colombiano, Bogotá: Editorial Legis, 2006, p. 178-179.

## Cuadro 1. Cuadro de beneficios conciliación judicial.

CUADRO DE BENEFICIOS CONCILIACION JUDICIAL

	NORMA	ARTICULO
1	Ley 633 de 2000	101
2	Ley788 de 2002	98
3	Ley 863 de 2003	38
4	Ley 1111 de 2006	54
5	Ley 1607 de 2012	147
6	Ley 1739 de 2014	55
7	Ley 1819 de 2016	305
8	Ley 1943 de 2018	100

### 2.4.2. Conciliación en audiencia inicial

Una vez el juez conductor del proceso contencioso da comienzo a la audiencia inicial, se da el orden del día de acuerdo a lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, cuando llega el juez al numeral octavo (8°) se advierte la posibilidad de invitar a las partes a considerar la conciliación como una puerta que, de solución al conflicto o diferencia, tal como citamos a continuación la referida norma:

“8. Posibilidad de conciliación. En cualquier fase de la audiencia el juez podrá invitar a las partes a conciliar sus diferencias, caso en el cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.”<sup>72</sup>

En este momento, cuando se trata de una entidad como lo es la Dian, el Comité de Conciliaciones debe tener lineamiento decisonal que transmite de los apoderados judiciales. Si la claridad es meridiana, de que se trata de asuntos exclusivamente de materia de impuestos nacionales, sin que exista beneficio de ley, la propuesta de la conciliación no es viable, tanto es así, que muchas veces los jueces o magistrados, son los que emiten concepto de la naturaleza del asunto

---

<sup>72</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011, Artículo 180, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011



tributario y su imposibilidad de ser conciliado, por lo que continúan con el orden de la audiencia.

Para finalizar, podemos inferir lo que esboza Verónica Peláez en su obra: “De esta manera, el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 dispone que el juez podrá instar a las partes a conciliar durante la audiencia inicial; es decir, la nueva disposición admite conciliación a antes de la etapa probatoria y reposa sobre la voluntad del juez que insta a las partes a conciliar.”<sup>73</sup>

No obstante, las partes en cualquier momento procesal, podrán solicitar de común acuerdo la conciliación ante el juez de conocimiento, motivando y justificando de acuerdo a la ley su solicitud, esto es mayormente factible cuando existan elementos que así lo permitan, esto en concordancia con lo consagrado en el artículo 66 del Decreto 1818 de 1998.

**“ARTICULO 66. SOLICITUD.** La audiencia de conciliación judicial procederá a solicitud de cualquiera de las partes y se celebrará vencido el término probatorio. No obstante, las partes de común acuerdo podrán solicitar su celebración en cualquier estado del proceso.

En segunda instancia la audiencia de conciliación podrá ser promovida por cualquiera de las partes antes de que se profiera el fallo. (Artículo 104 Ley 446 de 1998).”<sup>74</sup>

#### **2.4.3. Convocadas por el Juez de Conocimiento en caso de apelar sentencias, cuando estas sean de carácter condenatorio.**

El origen de lo que hoy tenemos en este tipo de conciliación, podemos encontrarlo en el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010 por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial, en su artículo 70, la cual modifica o adiciona la

---

<sup>73</sup> PELÁEZ GUTIERREZ, Verónica, LA CONCILIACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 299.

<sup>74</sup> COLOMBIA. Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 1818 de 1998, artículo 66, Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Diario Oficial No. 43.380, del 07 de septiembre de 1998

Ley 640 de 2001 (por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones), que me permito citar:

“ARTÍCULO 70. <Ver modificaciones directamente en la Ley 640 de 2001> Adiciónese un cuarto inciso al artículo 43 de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente:

En materia de lo contencioso administrativo, cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria.

PARÁGRAFO. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.”<sup>75</sup>

El artículo 70 de la Ley 1395 de 2010 cobijó los procesos del sistema escritural, que se surtieron desde su publicación, hasta la actualidad para aquellas demandas iniciadas en escrituralidad, cuyo procedimiento es el determinado por el decreto 01 de 1984.

Pero venía una reforma contenciosa, que requirió de gran visión, trabajo y largas jornadas de debates, precisamente un fruto de estos fue la sesión del 29 de septiembre de 2010, la comisión redactora de Reforma, surge la introducción del inciso 4° del artículo 192 de la ley 1437 de 2011 en su ARTÍCULO 192, de las memorias de la ley referida en su volumen III se evidencia el siguiente argumento que le dio relevancia y participación a este inciso:

“Doctor Ostau de Lafont: En relación con el artículo titulado “cumplimiento de sentencias por parte de entidades públicas” hay un agregado del congreso que dice: “Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter

---

<sup>75</sup> COLOMBIA. Congreso De La República. Ley 640 de 2001, Artículo 70, Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001.

condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso”

Doctor Vargas: Eso ya se sabe.

Doctora Correa: ¿Es conveniente que el negocio venga a segunda instancia y vuelvan a convocar a conciliación? Eso es lo que están diciendo.

Doctor Ostau de Lafont: Aquí dice “el juez o magistrado deberá citar a audiencia” ¿Se refiere al de primera instancia?

Doctor Arboleda: Claro

Doctor Ostau de Lafont: yo no ofrezco resistencia a eso. La idea es que, si ya se condenó, esto sería como una especie de allanamiento por conciliación, para promover que, eventualmente, el proceso se acabe ahí mismo. Entonces, si concilian, ya no hay segunda instancia.

Doctor Arboleda: Claro. De cierta manera es similar a la práctica que ha adoptado la Sección Tercera. Que casi siempre cita cuando hay sentencia condenatoria.

Doctor Jiménez: Pero no para conciliación”.<sup>76</sup>

Después de esta disertación de la Comisión de Reforma encontramos que el inciso 4° señala la conciliación como un requisito para acceder al recurso de apelación, cuando la sentencia de primera instancia es de carácter condenatorio, así:

“Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la

---

<sup>76</sup> MEMORIAS DE LA LEY 1437 DE 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Volúmen III, Ley de los Debates de la Comisión de Reforma Parte B: artículos 143 a 309, imprenta nacional de Colombia, Editor: Bogotá, Colombia : Consejo de Estado, 2011.

concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.<sup>77</sup>

Bien lo denomina el doctrinante Arboleda Perdomo, en que esta audiencia es la tercera oportunidad de conciliar, veamos su texto:

“Se trata de regular una tercera oportunidad para que las partes concilien, en donde la primera es ante el Ministerio Público antes de presentar la demanda y la segunda es ante el juez o magistrado ponente en la audiencia inicial. Las características de esta tercera oportunidad son las siguientes:

- a) Se realiza ante el juez o magistrado ponente, sin necesidad de que concurra toda la sala que decidió el asunto:
- b) Se fija una fecha y hora una vez planteada la apelación del fallo por la parte demandada, y debe realizarse antes de conceder el recurso. Es indiferente que ambas partes hubieren apelado;
- c) La inasistencia del apelante tiene como consecuencia la declaratoria de desierto el recurso, de manera que la sentencia queda en firme si se trata de apelante único, o se concede únicamente a favor de la parte que asistió a la audiencia;
- d) Si se concilia, el proceso termina, y
- e) Puede haber una oferta de revocatoria del acto administrativo acusado, de conformidad con el artículo 95 en su parágrafo.”<sup>78</sup>

De lo anterior se desprende que la norma hace una diferenciación conceptual en el tipo de fallo o el carácter del fallo de primera instancia, el cual se condicionó a ser condenatorio. Por ello es pertinente realizar el siguiente análisis, que nos permitirá disertar y llegar a la correcta interpretación del contenido, intención y propósito del espíritu del legislador al plasmar el inciso del artículo ya referenciado y anotado.

---

<sup>77</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011, Artículo 192, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

<sup>78</sup> ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, Bogotá: Legis Editores, 2012, p. 312.

Este artículo fue objeto de revisión constitucional, con la referencia: expediente D-11110, en la cual se demandó de inconstitucionalidad contra el artículo 192 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. ", cuyo demandante fue el señor Franky Alexander Vega Murcia, quien consideró que tal disposición vulnera los artículos 1, 2, 29, 31 y 229 de la Constitución Política así como la violación especial de los derechos al debido proceso, a apelar toda sentencia y a acceder a la administración de Justicia, así como el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre el deber de los Estados Parte de desarrollar las posibilidades de un recurso judicial efectivo y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre el derecho de toda persona a que el fallo condenatorio sea sometido a un tribunal superior. De esta iniciativa, se comparte mucho de su planteamiento, pero en el transcurrir del sustento, se observa que no logra el demandante denotar la verdadera justificación para la declaración de inconstitucionalidad, por lo que trae la consecuencia de la exequibilidad y el pronunciamiento de la Alta Corte en la Sentencia C-337/16 Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO que resaltó: "Es necesario decir que elevar la asistencia a la audiencia de conciliación a una obligación y señalar consecuencias negativas para la parte apelante que no asistiere, no viola ninguna prohibición constitucional"<sup>79</sup>, resolviendo declarar EXEQUIBLE la expresión "si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso", contenida en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

Entonces la Corte no considera muchos aspectos, claro está porque no los plantea el accionante, que nos invita a la reflexión y que como resultado de esta, nos permite tener otra visión sobre el artículo referenciado y con especial énfasis en el

---

<sup>79</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-337/16 expediente D-11110 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 192 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. " Demandante: Franky Alexander Vega Murcia Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

numeral 4°, sobre todo en los casos eminentemente tributarios, coaccionar para conciliar con una sanción, no es constitucional, que podría estar en efecto violando un negocio jurídico, que debe estar libre de todo vicio, por lo que se considera que esta demanda constitucional puede tener frutos si se enfoca legalmente y correctamente, para dejar de presente que la conciliación es una herramienta que conduce a la paz, que nunca pretende romper el equilibrio de los derechos constitucionales de las partes quienes deben ser tratadas por la ley y el operador judicial en igualdad de condiciones, observemos que solo se sanciona a la Nación por la inasistencia.

La sanción de declarar desierto el recurso, podría ser evitada con la inasistencia injustificada a las audiencias, pues por analogía, en la citación a audiencia de conciliación por fallo se debería seguir lo preceptuado para la no comparecencia de la Nación a una audiencia inicial o de pruebas, o a una conciliación extrajudicial en la Procuraduría. Buena reflexión plantea el Dr. Guillermo Alonso Arévalo Gaitán, cuando precisa al referirse al tema señala:

“Sin embargo, deberá tenerse en cuenta la apreciación y los argumentos de la Sección Quinta de lo contencioso Administrativo con ponencia del doctor. ALBERO YEPES BARREIRO dentro del trámite promovido por la C.R.C. CORPORACIÓN REGIONAL AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA CONTRA EL JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYAN, providencia de fecha 21 de junio de 2012 radicada con el número 19-001-23-31-000-2012-00137-01 que si bien fue proferida bajo la vigencia de regla contemplada en la Ley anterior, no se descarta que ambas regulaciones son idénticas; es decir, fueron contempladas nuevamente en la Ley 1437 de 2011, bajo el mismo contenido y con la misma consecuencia y por qué no; con el mismo efecto útil. Lo anterior, con el propósito de determinar si es posible o no que el recurrente se excuse y se deba fijar nueva fecha y de ser posible, lo que implica es que el juez pueda declarar fallida o

fracasada la audiencia de conciliación pero no podría –si tiene la posibilidad de excusarse- declarar desierto el recurso de manera inmediata.”<sup>80</sup>

Interesante disertación, que trae la analogía para la no comparecencia a cualquier clase de audiencias para que se aplique al inciso 4 del artículo 192 de la Ley 1437, que antes de sancionar debería permitir la excusa, proteger el derecho a la defensa y al debido proceso, como derechos fundamentales de la constitución colombiana.

Ahora bien, si volvemos la mirada a la conciliación en los procesos de carácter tributario, encontramos que esta debería ser revisada bajo la óptica de la siguiente conceptualización, que forzaría un examen de la norma en el ámbito constitucional y legal, veamos:

#### **2.4.3.1. Conceptualización**

El concepto nos permite diferenciar una palabra de otra, su significado real y su uso de acuerdo a la lengua que se practica y a la costumbre de una sociedad. Cuando el legislador se ocupa del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, no incluye ni referencia los fallos declarativos, sino los condenatorios, veamos lo que cada uno significa:

- **Los fallos declarativos** son aquellos eliminan la falta de certeza acerca de la existencia, eficacia, modalidad o interpretación de una relación o estado jurídico.

Ejemplo de sentencias declarativas son aquellas que declaran la nulidad de un acto, es decir anulan el acto, pero no existe una condena, solo anulación, deja de existir en la vida jurídica.

---

<sup>80</sup> AREVALO GAITÁN, Guillermo Alonso, Guía Procesal de lo Contencioso Administrativo – Aplicación de la Ley 1437 de 2011 y otras reformas- Edición 2º, Librería Jurídica Sanchez R. Ltda, 2014. p 433.

- **Las sentencias condenatorias**, aquellas que imponen a hacer o no hacer, a diferencia de la declarativa, esta solo indica que ya no es válido un acto, mientras la condenatoria trae consigo una consecuencia, sea sanción pecuniaria o monetaria, una condena en costas, una multa o medida de seguridad, un arresto para el caso de los procesos penales por ejemplo.

Ahora bien, las sentencias en materia contenciosa, cuando se trata específicamente de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tienen que tiene que el Juez de conocimiento tener claridad de la pretensión de la demanda, si nos centramos en que pretende el actor, la consecuencia debe estar en un fallo que conceda o no esa pretensión. En todas palabras si el demandante tiene por propósito la revisión de un acto administrativo, probando cualquier causal que demuestre la ilegalidad del mismo, la sentencia debe ser la anulación del acto, por lo tanto no hay condena a la nación, solo la declaración de que un acto administrativo no tiene vida jurídica. Cosa diferente es que el actor pida un restablecimiento con indemnización, probado el perjuicio, allí si hay condena cuando pierde la nación, hay un pago que deba hacerse, o cuando se ordena por el juez la devolución de dineros más los intereses que tenga lugar, en estos casos si hay condena, si se debe desembolsar un dinero a cargo de la nación.

Es importante recordar que en el derecho procesal civil se dividen los procesos en tres grandes grupos, que se distinguen teniendo en cuenta la pretensión, así:

“a) En primer lugar, los procesos declarativos o de conocimiento o de cognición, cuya finalidad es obtener una declaración de certeza sobre el derecho pretendido por el actor o accionante...

...b) En segundo término, los procesos ejecutivos o de coerción o compulsivos, cuyo objetivo consiste en hacer efectiva una obligación cierta, proveniente de título ejecutivo judicial, privado o administrativo...



...c) En tercer lugar los proceso de aseguramiento o de cautela, que tienen por finalidad impedir que el derecho cuyo reconocimiento o incumplimiento se persigue pierda eficacia...”<sup>81</sup>

Entonces hay que tener muy en clara la pretensión, que detalla el querer del accionante, la cual se enmarca en un camino antes llamado acción, hoy medio de control, por lo tanto, es vital precisar los siguientes conceptos:

- **La pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho:** “se encamina no solamente hacia el mantenimiento de la legalidad, esto es a la anulación del acto administrativo cuando desatienda el orden legal, tal y como quedó el precedente visto, sino también por la protección de un derecho subjetivo amparado por una determinada norma jurídica o la reparación del daño causado con esa misma ocasión. En otros términos, además de la petición declarativa de nulidad del acto demandado, el actor solicitará, bien un pronunciamiento declarativo subjetivo, bien una formulación de condena, ora estos dos últimos simultáneamente”<sup>82</sup>
- **Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho:** el cual define perfectamente el doctrinante Dr. Ramiro Pazos Guerrero, así: “Este medio de control está previsto en el artículo 138 de la ley 1437. Las causales son las mismas de que se trataba en el artículo 85 del C.C.A. anterior (que a su turno son idénticas a las previstas para la nulidad de los actos administrativos de carácter general) y está concebida para que cualquier persona que se sienta lesionada por un acto particular expreso o presunto pueda solicitar que se le repare el daño causado, cuando quiera

---

<sup>81</sup> RIVERA MARTINEZ, Alfonso, Derecho Procesal Civil, parte Especial, Edición 19, Bogotá: Editorial Leyer, 2017, p.10 y 11.

<sup>82</sup> GALINDO VACHA, Juan Carlos, Lecciones de derecho procesal administrativo, Bogotá: Vol. I, Ediciones Pontificia Universidad Javeriana, Colección Discentibus Auxilia N°1, 2008, p.343.

que ya no sea procedente la *reparación in natura*. El término de cuatro meses para intentarla también se mantuvo...”<sup>83</sup>

- **Sentencias no condenatorias sino declarativas.** En asuntos de impuestos nacionales la utilización del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, donde no se pretenda resarcir ningún daño o indemnizar solo anular un acto, podemos encontrar que en materia tributaria, cuando se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y que no han sido condenadas en costas, estamos en presencia de sentencias que van a ser de carácter eminentemente declarativo y no condenatorio.

Ese carácter declarativo, lo que busca es la nulidad de un acto, como podemos ver en la siguiente explicación del doctrinante Arboleda Perdomo:

“Si la sentencia anula un acto administrativo de contenido particular demandado por quien tiene interés directo en el fallo, tendrá efectos inter partes y de restablecimiento del derecho, esto es, de carácter retroactivo, desde el origen del acto, y la sentencia deberá definir la forma de realizar el restablecimiento del derecho, para lo cual puede incluso estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y puede modificar o reformar estas, así como condenar a la indemnización de perjuicios, según las pretensiones del actor...”<sup>84</sup>

Por lo tanto, no se ajusta lo reglado en el inciso cuarto del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 para que se convoque a audiencia de conciliación, ya que no hay condena alguna. Específicamente si hablamos del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual se somete a revisión un acto proferido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para el caso que trata la ley 1437 de 2011 en su ARTÍCULO 192, en su inciso 4° no se cumple, ya que el fallo

---

<sup>83</sup> PAZOS GUERRERO, Ramiro, Instituciones de derecho administrativo: Tomo II Editor Académico Hugo Andrés Arenas Mendoza, Bogotá: Grupo editorial Ibañez, 2016, p. 352.

<sup>84</sup> ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, Bogotá: Legis Editores, 2012, p. 307 y 308.

no es condenatorio, sino declarativo, ya que solo el juez sentencia que el acto administrativo, llámese sanción, liquidación oficial de revisión, en fin no tiene vida jurídica pues ha sido anulado como consecuencia del estudio de revisión acucioso del juez competente.

## **2.5. Las partes en una conciliación contencioso administrativa judicial o extrajudicial.**

Antes de entrar en la conceptualización de las partes, se hace necesario hacer una reflexión en el papel o rol que desempeñen las partes en una conciliación judicial o extrajudicial, y es un cambio de pensamiento desde las estructuras académicas, que dirijan desde las facultades a sembrar un pensamiento conciliatorio como un beneficio para las partes, si la conciencia cambia desde la estructura básica de un profesional del derecho y es la enseñanza correcta de un nuevo lenguaje que permita impregnar a las futuras generaciones de nuevas concepciones que acerquen a la conciliación y que descongestionen la justicia. Es por ello que me permito citar a Hector J. Romero Díaz, que señaló en su obra lo siguiente:

“El jurista debe estar preparado y formado para afrontar y solucionar – con ponderación y éxito- los problemas cotidianos que le plantea la dinámica de la profesión que ha escogido.

De esta forma las facultades de derecho y sus docentes deben tener como aspiración fundamental fomentar en los estudiantes –futuros jueces y abogados- la toma de conciencia y la formación en los aspectos socio-jurídicos y éticos que den soporte teórico-práctico a la tarea que les corresponde cumplir en materia de conciliación, en un medio que es necesario cambiar para que, lo reiteramos, sea cada vez menos violento, menos intolerante y más conciliador.”<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> ROMERO DIAZ, Hector J. La conciliación judicial y extrajudicial su aplicación en el derecho colombiano, Bogotá: Editorial Legis, 2006, p. 11.

De la válida invitación que antes se expone, adiciono que no solo el abogado requiere esta formación, sino cualquier profesión debe implantar bases de conciliadores, que impregnen a los futuros legisladores a presentar proyectos de ley que sean amigos de las soluciones, a que, sin importar el área del derecho, sea civil o administrativa puedan reglar efectivos mecanismos de solución de conflictos como lo podría llegar a ser la conciliación.

### **2.5.1. El Conciliador.**

Según Ministerio de Justicia el concepto de conciliador es el siguiente:

“El conciliador es un tercero neutral, calificado e imparcial, encargado de orientar el proceso conciliatorio respetando las formalidades legales, e instando a las partes a llegar a un acuerdo por medio del cual puedan solucionar sus conflictos.”<sup>86</sup>

Entendemos que es el conductor del trámite, que velará por el cumplimiento de la formalidad legal y propiciará una audiencia en las que las partes puedan converger en aquellas diferencias que les impedían tener la tranquilidad jurídica e incluso personal, ya que es un conflicto el que atravesaban.

El Ministerio de Justicia en su guía señaló:

“Aunque en materias distintas a la conciliación contenciosa pueden actuar personas y entidades distintas de la Procuraduría (centros de conciliación) aquí sólo nos referiremos al conciliador único y por excelencia, que es la Procuraduría, a través de sus delegados ante la jurisdicción contencioso administrativa”.<sup>87</sup>

A lo anterior, es pertinente recordar lo que el artículo 116 de la Constitución Política en el cuarto inciso señaló:

“Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales,

---

<sup>86</sup>COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2007), Guía institucional de conciliación en administrativo, Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá [En línea] Disponible en WWW. [http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo\\_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6](http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6) p. 43.

<sup>87</sup> Ibid., p. 43.

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.”<sup>88</sup>

Se desprende entonces, que esos particulares investidos de la función de administrar justicia, son los centros de conciliaciones debidamente facultados por el Ministerio de Justicia, que para citar unos ejemplos son los que hay en Cámara de Comercio y en las Instituciones Universitarias. Pero estos conocerán de todos los asuntos menos de los Administrativos, ya que recae en la Procuraduría General de la Nación tal encargo, en virtud a la Ley 640 de 2001 en artículo siguiente, que me permito citar:

**“ARTICULO 23. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ARTICULO 23. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia.”<sup>89</sup>**

El artículo antes citado sufre modificación por la declaración de inconstitucionalidad parcial que fue expedida con la sentencia C 893 de 2001, es por ello que se tacha o elimina la conciliación ante los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Interior. Esta decisión se hace con base en la violación del artículo 116 de la constitución, en el siguiente aparte:

“Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales,

---

<sup>88</sup> COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA, artículo 116. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.2001

<sup>89</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009, Artículo 23, 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

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.”<sup>90</sup>

De la norma constitucional se entiende que un particular puede de manera transitoria y temporal. Otra consideración que nos permite ver otro punto de vista de la corte, es el que no argumenta Verónica Peláez en su obra que cito a continuación:

“Además, la Corte fundamenta la inexecutable parcial de la norma en el hecho de que la utilización de los centros de conciliación es onerosa, lo cual sería contrario al principio de igualdad de oportunidades para acceder con libertad a los tribunales y al principio de gratuidad”<sup>91</sup>

Lo anterior en virtud de lo expresado en la sentencia mencionada de la corte:

“En segundo lugar, la posición mayoritaria sostiene que el carácter oneroso de la conciliación celebrada ante notarios, previsto expresamente en el artículo 4º de la Ley 640 de 2001, es contrario al principio de gratuidad que caracteriza el sistema de administración de justicia y hace que la disposición acusada sea inexecutable.”<sup>92</sup>

Ahora bien, la anterior clasificación de particulares y públicos, son expresamente para las conciliaciones extra judiciales, es decir antes de entrar a la demanda, sea por agotar requisito de procedibilidad, o por el querer de las partes para encontrar solución a sus diferencias. Queda entonces claro, que solo el Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación es la competente para conocer

---

<sup>90</sup> COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA, Inciso 4º del Artículo 116. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

<sup>91</sup> PELÁEZ GUTIERREZ, Verónica, La conciliación en el derecho administrativo colombiano, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 180.

<sup>92</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C 893 de 2001, Referencia: expediente D-3399 Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ. Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 12, 23, 28, 30, 35 y 39 (parciales) de la Ley 640 de 2001 “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones” Actor: Andrés De Zubiría Samper, M. P.: Dra. Clara Inés Vargas Hernández

como conciliadores en virtud de la modificación efectuada por el control de constitucionalidad que antes se detalló.

Existe la creencia de que el origen del cambio de la corte obedezca a las consecuencias de casos como Dragacol, que explica Verónica Peláez, de la siguiente forma:

“Se insiste en que la prohibición de actuar como conciliadores de quienes en los centros de conciliación no encuentra un fundamento jurídico real, sino que obedece, en nuestro parecer, a una de las consecuencias o de los efectos de la conciliación de Dragacol, y en todo caso no compartimos la exclusión de los conciliadores de los centros de conciliación de las conciliaciones regidas por el derecho administrativo.”<sup>93</sup>

Entonces hay varias clases de conciliadores de acuerdo al momento en que se acuda a estos, a su naturaleza y asunto, así será determinada su competencia legal para conducir y conocer la conciliación. En cualquiera de las clases de conciliador, estos deben cumplir con lo preceptuado en la norma y elaborar el acta de conciliación si es extrajudicial o de otro lado, si es judicial la conciliación aprobar o improbar con auto que da terminación o no a un proceso, según el estudio del juez de conocimiento.

### **2.5.2. Convocante o Demandante**

En materia de conciliación extrajudicial, se denominará convocante a la parte de acude ante el conciliador para provocar el primer paso a una conciliación, quien debe llenar los requisitos para que esta audiencia sea posible y convocada por el competente, sea el particular investido para tal función o sea el procurador en el caso de asuntos administrativos.

Ya en medio del proceso judicial el vocablo correcto para la parte es demandante en vez de convocante.

---

<sup>93</sup> PELÁEZ GUTIERREZ, Verónica, La conciliación en el derecho administrativo colombiano, Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 181-182.

### **2.5.3. Convocado o Demandado**

En materia de conciliación extrajudicial, se denominará convocado a la parte de citada a comparecer a una audiencia ante el conciliador para estudiar su caso inicialmente por el Comité de Conciliación, cuando nos referimos a demandados de la Nación, con el acta que de allí se desprenda debe acudir por medio de apoderado debidamente facultado a la cita propuesta por el Procurador Delegado y manifestar el ánimo de dicha entidad, que se encuentra contenido en el acta antes referenciada. Si es en asuntos diferentes al administrativo se denomina convocado igualmente y será citado para comparecer a la audiencia de conciliación donde podrá intervenir y de ser el caso coincidir en un arreglo a la situación que los condujo a tal instancia. Ya en medio del proceso judicial el vocablo correcto para la parte es demandado en vez de convocante.

En sentido general las partes sea convocante o convocado, son las personas o entidades que se encuentran en medio de un conflicto y requieren solucionarlo, unas veces llegan al objetivo y las actas son exitosas otras no y estas actas contienen la expresión de fallidas por la no convergencia de las partes, esto es en asuntos extrajudiciales, ya en judiciales los autos serán de aprobados o improbados por parte del juez de conocimiento.

### **2.5.4. Comité de Conciliación.**

Además del conductor de las conciliaciones administrativas, hay un comité que ocupa especial lugar en el desarrollo de la representación de las entidades del Estado, son los comités de Conciliación quienes tienen la carga de examinar los hechos y pruebas, para trazar líneas decisionales que serán portadas por el apoderado que asista a las audiencias judiciales o extrajudiciales. Esta figura es requerida por mandato legal, que inicialmente fue con la facultad del Decreto 1214 de 2000 que fue derogado por el Decreto 1716 de 2009, esto opera específicamente para los casos contencioso administrativos y no para los demás asuntos, es decir cuando una de las partes en conflicto es una entidad de la Nación, o particular con funciones que corresponden al Estado, esto de acuerdo al



Decreto 1716 de 2009, que me permito citar:

“Artículo 15. Campo de aplicación. Las normas sobre comités de conciliación contenidas en el presente capítulo son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas que se establecen en el presente decreto.

Parágrafo único. Las entidades de derecho público de los demás órdenes podrán conformar comités de conciliación. De hacerlo se regirán por lo dispuesto en el presente decreto.”<sup>94</sup>

El comité de conciliación tiene una gran importancia, aunque su participación activa no son una parte notoria en apariencia externa, su labor al interior de una entidad estatal es de valiosa importancia, pues son estos los que efectúan un análisis previo y autorizan por medio de acta a conciliar o no las pretensiones a las que fueron convocados o en el caso de ser convocantes, a estos les corresponde el análisis previo y la expedición de la misma acta con las pretensiones que busca conciliar.

Es necesario ver su sustento normativo en el decreto 1716 de 2009, que define claramente a los Comités de Conciliación, veamos:

“Artículo 16. Comité de Conciliación. 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.

---

<sup>94</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009, Artículo 15, 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

Igualmente decidirá, en 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, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.”<sup>95</sup>

Puede decirse, que del análisis del apoderado, el Comité profundiza y expide el documento final, que aquel va a llevar a la audiencia de conciliación, en el día y hora señalado por la autoridad competente, sea el Procurador Delegado para asuntos Administrativos en la etapa extrajudicial, así como antes el Juez cuando estamos en instancias judiciales.

Es importante señalar que el apoderado de la Nación no es quien decidirá si se concilia o no, bien lo expresa Franklin Segundo García Rodríguez, así:

“De tal suerte que los Comités señalados, continúan determinando la línea dura en la mediación estatal, pero teniendo el deber de escuchar eficazmente a los apoderados cuando las pruebas lo impongan...”<sup>96</sup>

Muy a pesar de que se ha tratado de que el apoderado pueda tener más parte activa en el proceso, sigue limitado a la directriz interna de su entidad, ya que su poder está conferido para actuar de acuerdo al lineamiento del comité de conciliación, que a mi manera de ver cumplen con la prevención del daño antijurídico, ya que deliberan a profundidad en una instancia lejana de las presiones de un momento procesal y pueden visionar lo que el apoderado les transmita para la correcta defensa de dicha entidad.

---

<sup>95</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009, Artículo 16, 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

<sup>96</sup> GARCÍA RODRÍGUEZ, Franklin Segundo. La Conciliación Administrativa, Tercera Edición, 2014, página 214.

## **2.6. Control Judicial del acuerdo conciliatorio**

Las conciliaciones que lleguen a aprobarse ante la Procuraduría pasarán a un control del juzgado competente, para su verificación y que tenga los efectos del caso, según la aprobación o no de estas conciliaciones extrajudiciales.

Lo anterior lo podemos sostener con lo expresado en la circular de la Procuraduría General de la Nación, que me permito citar:

“El procurador judicial debe remitir al juez o tribunal administrativo 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. 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....”<sup>97</sup>

Encontramos importante ejercer este control con miras a que de esa revisión del juez se desprenda la aprobación o no de la conciliación, por los efectos y consecuencias que esta pueda tener, para las partes, encontrando en nuestro caso de estudio, cuando una de las partes es la Nación, y en especial, cuando se trata de la Dian, ya que hablamos específicamente del patrimonio público, el cual debe ser cuidado y guardado con la mayor responsabilidad judicial y fiscal.

## **2.7. Asuntos susceptibles y no susceptibles de conciliación.**

---

<sup>97</sup> COLOMBIA. Procuraduría General De La Nación. Circular 5 De 03 de febrero De 2009.

### **2.7.1. Asuntos susceptibles de conciliación.**

Como lo expresa Franklin Segundo García Rodríguez, “ante todo se debe decir que en este campo, el conflicto a solucionar no puede ser de cualquier clase, porque está claramente definido por la ley, y al darse sus características, será procedente el trámite conciliatorio. La ley, en consecuencia se ha encargado de señalar taxativamente, en cuales eventos es que se admite llegar al acuerdo que los solucione”<sup>98</sup>

Es por ello que hay que remitirse al Decreto 1719 de 2009, en el siguiente artículo:

Artículo 2°. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan...”<sup>99</sup>

Entonces las palabras claves son conflictos de carácter particular y contenido económico, de allí se desprende que buscan limitar la conciliación a estos asuntos, excluyen los conflictos de grupos y los contenidos no económicos, en sentido general, por este mismo mandato normativo.

### **2.7.2. Asuntos no susceptibles de conciliación.**

En la línea del tiempo se ha venido reglando expresamente cuales asuntos son susceptibles de conciliación y cuales no lo son por prohibición legal, para hacer un pequeño recuento de las últimas modificaciones que el legislador ha hecho, se ha

---

<sup>98</sup> GARCÍA RODRÍGUEZ, Franklin Segundo. La Conciliación Administrativa, Tercera Edición, 2014, página 253.

<sup>99</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009 artículo 2° parágrafo 1, inciso 2° del 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

mantenido en la imposibilidad de conciliar específicamente en el tema de impuestos, salvo expresa autorización legal, para el caso de los beneficios de ley, en los cuales nunca se concilia el impuesto a cargo, sino los intereses y sanciones. Por lo que nombraré los decretos más actuales, cuyo común denominador se encuentra en la no conciliación de asuntos tributarios por regla general, veamos:

Los asuntos no conciliables están contenidos en el Decreto 1716 de 2009, así:

“Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.”<sup>100</sup>

De otro lado es pertinente citar los que el ministerio de justicia expresó al respecto:

“Entre los asuntos no conciliables hay que distinguir entre acciones y materias. En aquellas acciones donde esté en juego exclusivamente el orden jurídico, considerado en abstracto, está descartada la conciliación. Es el caso de la acción de simple nulidad. En ningún caso puede recaer conciliación sobre aspecto alguno de la acción de simple nulidad. Tampoco procede la conciliación respecto de las acciones provenientes de la Constitución, que son del conocimiento de la jurisdicción contenciosa, tales como las de cumplimiento, populares, de grupo, pérdida de investidura y tutela. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que el cuerpo normativo que regula la conciliación la limitó a “conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo”.

---

<sup>100</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009 artículo 2 parágrafo 1°, 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

...En cuanto a las materias, la ley descartó la conciliación en el campo tributario. Los impuestos son un componente de primer orden en la vida de un país y el legislador creyó pertinente no someter esta clase de ingresos públicos al trámite de conciliación, y proyectar una imagen de inflexibilidad en el recaudo de los tributos. Por tal razón, la Ley 446 de 1998, artículo 59, parágrafo 2°, prescribió: “No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario”.

Ha de entenderse que esta disposición no hace distinción alguna de la clase de acción, de donde se infiere que la prohibición se extiende a los temas tributarios que se discutan en cualquiera de ellas.”<sup>101</sup>

Es taxativo por ley cuales asuntos son o no susceptibles de ser conciliados en su sentido general, en la presente investigación se ocupará específicamente de los asuntos tributarios, que por regla general no son conciliables, pero excepcionalmente si pueden llegar a serlo en virtud de la ley, que así lo habilita cuando estemos en presencia de ejecución programas fiscales episódicos, que más adelante trataremos. En este punto se requería tener una visión de lo que es y no es conciliable, denotando que en derecho a momentos en que nos blanco y negro, sino que hay zonas grises que permiten que se acuda a la conciliación por momentos específicos, que en su momento profundizaré.

Posteriormente el decreto 1069 de 2015 se refiere de los asuntos no susceptibles de conciliación en su artículo ART. 2.2.4.3.1.1.2 el cual posteriormente fue

---

<sup>101</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2007), Guía institucional de conciliación en administrativo, Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá [En línea] Disponible en [www.http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo\\_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6](http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6) páginas 39, 40 y 41.

modificado por el Decreto 1167 de 2016 artículo 1° parágrafo 1°, que me permito citar como norma actual en el tema, así:

**ARTÍCULO 1o. MODIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE ALGUNAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.2. DEL DECRETO NÚMERO 1069 DE 2015, DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR JUSTICIA Y DEL DERECHO.** El artículo 2.2.4.3.1.1.2. Del Decreto número 1069 de 2016 <sic, es 2015> quedará así:

**'Artículo 2.2.4.3.1.1.2. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa.** Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.

**PARÁGRAFO 1o.** No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, salvo las excepciones específicas establecidas en la ley.
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.<sup>102</sup>

Visto lo anterior, estamos a la espera de una nueva modificación a la reforma de la Justicia, ante el fallido intento del Proyecto de Acto Legislativo 21-18, se espera que en el corto plazo exista una iniciativa que prospere, que permita una legislación clara, precisa, actual para jueces, magistrados, abogados, agentes del ministerio público, entidades estatales, demandantes y demandados.

## **2.8. CONCEPTO PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

### **Circular 5 de febrero 03 de 2009**

Esta circular trata los diferentes aspectos a considerar de la conciliación como

---

<sup>102</sup> COLOMBIA. Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 1167 de 2016, artículo 1° parágrafo 1°, Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto número 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Diario Oficial No. 49.939 de 19 de julio de 2016

requisito de procedibilidad, que consagró lo siguiente:

“Ante la entrada en vigencia de la Ley 1285<sup>(1)</sup> del 22 de enero de 2009 —que reformó la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia— la cual estableció la conciliación como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, resulta oportuno reiterar a los miembros de los comités de conciliación, a los representantes legales y apoderados judiciales de entidades públicas, así como a los procuradores delegados y judiciales administrativos, los aspectos más importantes de dicha institución, con el fin de que su ejercicio diligente y eficiente contribuya efectivamente a la descongestión del aparato judicial y se oriente siempre por la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos fundamentales”.<sup>103</sup>

## **2.9. CONCEPTO AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO ANDJE.**

La Circular Externa 001 de 2017 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, invita a que las solicitudes de conciliación sean trasladadas a la Agencia, de la siguiente manera:

### **“2.3. ACREDITACIÓN DE SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CUANDO SE CONVOQUE A ENTIDAD PÚBLICA**

La solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (artículo 161 del C.P.A.C.A), debe dirigirse por parte de los convocantes únicamente a los procuradores judiciales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 640 de 2001: *“Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción.”*<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> COLOMBIA. Procuraduría General De La Nación, Circular 5 de 03 febrero de 2009.

<sup>104</sup> COLOMBIA. Ministerio de Justicia. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Circular Externa 001 de 17 de febrero de 2017.



### CAPITULO III

#### REQUISITOS DE EXISTENCIA, VALIDEZ, Oponibilidad Y EFICACIA.

Se hace necesario observar el ordenamiento civil para traer la concepción de los presupuestos para la existencia de la conciliación, es por ello que citaré los artículos 1501 y 1502 de dicho código, así:

“ARTICULO 1501. <COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales.

ARTICULO 1502. <REQUISITOS PARA OBLIGARSE>. Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:

- 1o.) que sea legalmente capaz.
- 2o.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio.
- 3o.) que recaiga sobre un objeto lícito.
- 4o.) que tenga una causa lícita.

La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra.”<sup>105</sup>

La conciliación se asemeja a un contrato de que trata el código civil, si bien es cierto no es un contrato, tiene ciertas similitudes que obligan al análisis de los anteriores artículos, porque lo que si es cierto es que la conciliación es un acto de las partes ante un conciliador que lleva consigo el carácter de un acto jurídico.

---

<sup>105</sup> COLOMBIA. Código Civil, Artículos 1501 y 1502.

### **3.1. Presupuestos necesarios para nacer a la vida jurídica**

A continuación, analizaremos cada uno de estos, que, de acuerdo a la ley, la doctrina y jurisprudencia son de la esencia de los actos jurídicos:

#### **3.1.1. Voluntad**

La RAE expresa que dicha expresión viene del latín *voluntas*, *-ātis*, y conceptúa entre otras las siguientes acepciones:

1. Facultad de decidir y ordenar la propia conducta.
2. Acto con que la potencia volitiva admite o rehúye una cosa, queriéndola o aborreciéndola y repugnándola.
3. Libre albedrío o libre determinación.
4. Elección de algo sin precepto o impulso externo que a ello obligue.
5. Intención, ánimo o resolución de hacer algo.
6. Consentimiento, asentimiento, aquiescencia.

La voluntad es entonces, en sentido amplio, esa conducta de un individuo que apunta a producir un resultado, que se manifiesta exteriormente, sin presiones, con la intención o ánimo de hacer o no hacer.

En lo que respecta a la conciliación, la voluntad es espontánea unas veces, otras son provocada por el conciliador o conductor de un trámite sea judicial o extrajudicial. Siempre deben darse los elementos integradores de la voluntad como lo cita Jose Roberto Junco:

“Aquí como en todo acto jurídico, se deben dar los dos elementos que conforman la voluntad, que son: la intención o deseo intrínseco del individuo (conciliante) y la manifestación de ese deseo que se expresa con la conducta o actitud que se despliega en el acto”<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> JUNCO VARGAS, José Roberto, La Conciliación, Bogotá: Editorial Temis, 5° Edición, 2007, p. 107

Es entonces la conciliación como mecanismo alternativo una institución voluntaria, que debe ser clara, detallada y expresa en el acta de conciliación, y no debe tener vicios de fuerza o coacción porque invalidaría la esencia misma del acuerdo.

### **3.1.2. Consentimiento.**

La RAE nos ilustra que esta acepción se define, de la siguiente manera:

1. m. Acción y efecto de consentir.

2. m. En los contratos, conformidad que sobre su contenido expresan las partes. El consentimiento es, desde el punto de vista jurídico, el acuerdo de varias voluntades respecto del mismo objeto.<sup>107</sup>

En igual sentido amplía el anterior concepto Junco Vargas, al inferir:

“...en el consentimiento hay concurso de varias manifestaciones individuales de la voluntad que se conjugan y convergen en un querer, deseo o solución...”<sup>108</sup>

Así como también concluye que: “...Para que pueda hablarse de que existe consentimiento, se precisan sendas manifestaciones de voluntad que interactúan y que combinadas y cotejadas forman una sola unidad, un solo querer o un acuerdo”<sup>109</sup>

El proceso conciliatorio es aquel mediante el cual las voluntades divergentes, optan por converger, es entonces que hay un acuerdo, que denota el consentimiento mismo, sea total o parcial, que queda consignado por escrito, es decir expresa por las partes que intervienen, cuya intención es solucionar un disentimiento y convertirlo en un acuerdo, en el que las partes superan el conflicto, cediendo y ganando recíprocamente con la ayuda de un mediador, que puede ser un Procurador para el caso de asuntos contenciosos, o con la revisión de un juez para aprobar dicha decisión cuando estamos en un litigio o para avalar el acuerdo ante el Ministerio Público.

---

<sup>107</sup> JUNCO Vargas, José Roberto, La Conciliación, Editorial Temis, 5° Edición, 2007, p. 106.

<sup>108</sup> *Ibíd.*, p. 122.

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 122.

Si bien es cierto el consentimiento es vital, debe estar libre de todo vicio, así como la voluntad debe estar en igual sentido, que no exista dolo, fuerza o error, sino que todo el proceso sea de buena fe.

### **3.1.3. Objeto.**

Volviendo la mirada al Código Civil, debo citar los artículos 1518 y 1519, para comprender el sentido del objeto en el marco civil, que se irradia a otras disciplinas como el derecho administrativo, cuando hablamos de conciliación, debe existir un objeto o por lo menos tener la certeza de lo que se quiere acordar, dentro de los límites de lo posible, dejando de lado las utopías. Veamos:

ARTICULO 1518. <REQUISITOS DE LOS OBJETOS DE LAS OBLIGACIONES>. No sólo las cosas que existen pueden ser objeto de una declaración de voluntad, sino las que se espera que existan; pero es menester que las unas y las otras sean comerciales y que estén determinadas, a lo menos, en cuanto a su género.

La cantidad puede ser incierta con tal que el acto o contrato fije reglas o contenga datos que sirvan para determinarla.

Si el objeto es un hecho, es necesario que sea física y moralmente posible. Es físicamente imposible el que es contrario a la naturaleza, y moralmente imposible el prohibido por las leyes, o contrario a las buenas costumbres o al orden público.

ARTICULO 1519. <OBJETO ILICITO>. Hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación. Así, la promesa de someterse en la república a una jurisdicción no reconocida por las leyes de ella, es nula por el vicio del objeto.<sup>110</sup>

El conflicto es la raíz de una situación que obliga a que las partes deban inclinarse a observar la conciliación esa puerta de salida pacífica, esa puerta requiere de una negociación, de que lo desequilibrado llegue a un punto de balance, de establecer un gana-gana, siendo esto lícito, libre de vicios y posible de existir, el objeto recae en una situación oportunidad para asegurar la convivencia social.

---

<sup>110</sup> COLOMBIA, Código Civil, artículos 1518 y 1519.

#### **3.1.4. Causa.**

Es lo que motiva a las partes a pensar en la solución del conflicto, es la búsqueda misma de la salida a un problema, siempre debe estar bajo este motivo, sea de manera iniciada por los actores o motivada por un beneficio de ley, que autorice y cause esta solución de las diferencias.

#### **3.1.5. Formalidad solemne del acto**

La consignación por escrito de los detalles del acuerdo conciliatorio, es un requisito de formalidad, que no puede ser sustituido, en el cual las partes suscriban plasmando su voluntad y consentimiento, para asegurar la seriedad y cumplimiento de lo negociado o pactado ante una autoridad conciliadora.

El proceso conciliatorio se concibe con una serie de pasos desde la convocatoria, la admisión, la celebración de una audiencia, la escucha de las partes y sus dificultades, para a través de la comunicación asertiva llevar a la negociación benéfica para las partes, que se pondrá por escrito en aras de formalizar y solidificar lo pactado. Es esa puesta en piedra para que se recuerde, se exija y oponga lo convenido.

Visto lo anterior, podemos asociar el concepto de voluntad, frente a la voluntad de la parte vencida cuando interpone en término de Ley el Recurso de Apelación, para la revisión del superior jerárquico del juez que profirió el fallo de primera instancia. Veamos entonces la asociación de la esencia, frente a la realidad de la revisión del fallo contencioso donde fue vencida la Nación, a la luz del inciso 4° del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, observemos atentamente:

### **3.2. La voluntad en la interposición del recurso**

Una manifestación externa de la voluntad es el recurso de apelación, cuando la parte vencida total o parcialmente, o simplemente la parte que no está de acuerdo con las resultas de un fallo interpone un recurso para la revisión de un superior. Aquí es necesario recordar que la norma obliga a una conciliación, pasando por

alto la expresión de voluntad del recurso interpuesto en término por la parte recurrente, en mi concepto la conciliación en este estadio del proceso, debería ser facultativo y no mandatorio, para que una vez más las partes examinen la posibilidad de llegar a un acuerdo.

Entonces, me pregunto: ¿qué sentido tiene intentar una conciliación obligatoria, cuando se ha interpuesto en debida forma y sustentado un argumento que no está de acuerdo al fallo de primera instancia? Cosa diferente fuera, que dejara la voluntad, de que si lo considerara el vencido, se le aceptara el espacio de conciliar, cuando las posibilidades de ganar realmente sean nulas, frente al recurso que por lo general debe ser ejercido o pena de incurrir en sanciones disciplinarias y demás responsabilidades de los apoderados de la nación.

### **3.2.1. La sanción rompe principio de igualdad de las partes.**

Desde el inicio del derecho administrativo, de su origen en Francia, encontramos que el Estado siempre ha tenido un mayor poder sobre el particular, este desequilibrio de las partes, con el devenir de los tiempos se ha ido puede decirse balanceando, pero al analizar la norma que es motivo de estudio, encontramos que al obligar a la realización de una audiencia de conciliación, cuya inasistencia es peligrosa para la Nación ya que se sanciona a la Nación, pues el recurso se declararía desierto, quedando en consecuencia con un claro desequilibrio de las partes, ya que si y solo si la nación es la recurrente y no asiste, se quedaría sin acceso a la justicia y sin el derecho de la doble instancia, para la revisión de un fallo por parte del superior. Al romper con el equilibrio del principio de igualdad de las partes, en consecuencia, se sanciona más duramente a la nación, pero no ocurriría esta suerte frente al particular o la contra parte de la Nación.

### **3.2.2. La fuerza**

Un vicio del consentimiento es la fuerza, la ley no debería constreñir a las partes a conciliar en el momento que ya se ha notificado un fallo desfavorable a la Nación y de carácter declarativo. Entonces no existe comunión entre las

palabras conciliación y coacción o fuerza, mucho más con la advertencia de declarar desierto un recurso si no se asiste a la audiencia de conciliación por la parte vencida en primera instancia cuando esta es la nación.

El concepto de conciliación trae consigo envuelto una resolución pacífica, un acercamiento de partes en la búsqueda del equilibrio que traiga a ambas partes un aire de justicia y un momento simple de manifestación de la voluntad, la reconsideración de los planteamientos y la apertura de caminos más cortos en beneficio mutuo, es por ello que conciliación y fuerza divergen en vez de unir.

Es por ello que comparto plenamente el pensamiento del doctrinante Juan Carlos Garzón Martínez, en cuanto a lo siguiente:

“No es de recibo desde la visión constitucional que el legislador en pro de desarrollar unas determinadas medidas de descongestión, consagre de manera obligatoria el trámite de un mecanismo de solución de conflictos (como es la conciliación) dentro de otro mecanismo de solución de conflictos (como es el proceso); otorgando a su no cumplimiento los efectos jurídicos de impedir el ejercicio del derecho de impugnación; que en este caso concreto, por tratarse de un recurso de apelación, implica el desconocer el factor funcional; núcleo esencial de los derechos constitucionales del acceso a la administración de Justicia y al Debido Proceso..”<sup>111</sup>

Una herramienta de vital concertación y llamamiento a la finalización de una discrepancia entre partes no puede, no debe ser incitada por un medio coercitivo, ni mucho menos sancionatorio, muy a pesar de lo expresado por la honorable Corte Constitucional en su sentencia C-337 de Junio 29 de 2016, por cuanto consideró que la carga impuesta en la sanción no es contraria a la constitución, con el debido respeto a la alta Corte, que consideró, lo siguiente:

---

<sup>111</sup> GARZON MARTÍNEZ, Juan Carlos, El nuevo proceso contencioso administrativo, Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda, 2014, p.632.

“Es necesario decir que elevar la asistencia a la audiencia de conciliación a una obligación y señalar consecuencias negativas para la parte apelante que no asistiere, no viola ninguna prohibición constitucional. Por la vía de introducir una sanción, el legislador fuerza a quienes participaron del proceso a acudir al mecanismo alternativo estipulado por el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011. Entre las múltiples opciones con las que aquel cuenta para lograr lo pretendido, la coacción es una opción que no está expresamente proscrita en la Constitución del 91. Igualmente considera la Corte que la carga procesal es efectivamente conducente.”<sup>112</sup>

De la anterior disertación respetuosamente me separo, ya que este pensamiento bajo la óptica de demandas cuyo medio de control es el de nulidad y restablecimiento del derecho, encuadrados en materia tributaria, donde se pretende la nulidad de un acto administrativo sin restablecimientos económicos, pues no hay condena en la sentencia, el paso pertinente es impugnar para el abogado de la Nación y convocarlo a la audiencia de manera coercitiva no cumple con el fin de la filosofía y el fundamento sobre el cual se construye el concepto de la conciliación misma.

### **3.2.3. Competencia.**

Cuando un juez de primera instancia profiere su sentencia, en su consecuencia las partes pueden hacer uso del recurso de apelación, siempre y cuando no estén de acuerdo con el fallo y consideren que es precisa la revisión del superior jerárquico. Una vez se apela, en el término de ley, el juez de primera instancia debe conceder el recurso previa verificación de la legalidad que reviste este momento procesal. Considero que es la única competencia del juez de primera luego de fallar, convocar a una audiencia de conciliación no debería ser competencia, de quien ha decidido poner fin a una controversia con su fallo. Por lo cual comparto nuevamente la visión del doctrinante Juan Carlos Garzón Martínez, en cuanto a lo siguiente:

---

<sup>112</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-337/2016 M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 192 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. "



“Además la norma objeto de análisis, consagra el trámite obligatorio de la conciliación a pesar que ya existe un fallo judicial de primera instancia; que si bien no está ejecutoriado sí ha determinado la pérdida de competencia del funcionario judicial para continuar con cualquier trámite procesal, como es el de la “citación a conciliación” y posteriormente revisar su decisión y dejarla sin efectos jurídicos. Téngase en cuenta, que cualquier acuerdo de las partes debe ser avalado nuevamente por el funcionario judicial, lo cual conlleva a la revocatoria o reforma de la decisión judicial de primera instancia. Recuérdese que la propia Corte Constitucional al revisar el artículo 309 del estatuto procesal civil, concluyó que la limitante al funcionario judicial para revocar o modificar su propia decisión judicial constituía un desarrollo del principio constitucional de Seguridad Jurídica (Sentencia C-548 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, octubre 30 de 1997)”.<sup>113</sup>

Es la competencia la que determina si está o no permitido obrar para un juez, una vez la pierde, queda sin peso cualquier decisión que tome, puede bien corregir o aclarar, pero ya revisar una conciliación crea profundas dudas en cuanto al factor competencia, por lo que no debería ser legal el actuar del juez de primera instancia o ad quo.

### **3.3. Principios que deberían tenerse en cuenta para la revisión del inciso cuarto del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.**

Desde la práctica del derecho, que difiere del aspecto sustantivo, cuando no debería, lastimosamente el ser de las cosas no es su deber, los principios rectores del derecho administrativo, procesal administrativo e incluso los principios constitucionales, nombrados de último aunque son los que priman en nuestro ordenamiento jurídico, quiero detenerme en un análisis de los principios que a mi óptica no fueron pensados por el legislador, que de manera inconsciente fueron olvidados, porque tengo la plena certeza que no es el espíritu del legislador omitir el cumplimiento de los principios que son ese faro que ilumina el navegar de los

---

<sup>113</sup> GARZON MARTÍNEZ, Juan Carlos, El Nuevo Proceso contencioso administrativo, Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda, 2014, página 632.

procesos o se asemeja también al cimiento sobre el cual se construyen los puentes que permiten cruzar al otro lado de una controversia o Litis. Veamos algunos que a mi juicio no fueron tenidos en cuenta por el legislador, ni por la Honorable Corte Constitucional en el fallo C-337/16.

### **3.3.1. Eficacia y economía.**

La ley 1437 de 2011 en su ARTÍCULO 192, estudiada de fondo y con las aristas distintas que hemos tocado, coloca en duda los principios rectores de que tratan los numerales 11 y 12 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, que me permito citar:

“11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.”<sup>114</sup>

Defina la Real Academia de la Lengua Española la palabra eficacia: “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.”<sup>115</sup>, si tomamos esta definición nos damos cuenta que al apelar una sentencia se está manifestando exteriormente que no se está de acuerdo con el sentido de ella o sus argumentos, esa manifestación de la voluntad, clara y expresa, por lo que no conceder el recurso de apelación hasta la realización de una audiencia de conciliación, no se constituye en un acto conciliatorio, sino impositivo, que se convierte en un obstáculo en el procedimiento y en un peligro para el acceso a

---

<sup>114</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011 numerales 11 y 12 del artículo 3°(18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

<sup>115</sup> Diccionario Real Academia Española. España: [En línea] Disponible en <http://dle.rae.es/?id=EPQzi07>

la justicia y al derecho a una doble instancia. Entonces opera lo contrario a la austeridad del tiempo, pues se prolonga mientras se cita a audiencia y se realiza la misma, para terminar por ser de carácter tributario el asunto no conciliando porque le es imposible para un Comité ir en contravía de la Ley. Nos encontramos ante un callejón sin salida que la Ley no consideró y que en la práctica del litigio y de la defensa de la Nación, e incluso los demandantes también son perjudicados porque los actos seguirán por un lapso mayor de tiempo sin saber su verdadero fin.

### **3.4. JURISPRUDENCIA COLOMBIANA**

#### **3.4.1. Autos del Consejo de Estado Sección Cuarta que ordenan admitir demandas de carácter tributario, que fueron rechazadas por el requisito de procedibilidad**

##### **AUTO 2011-00514 DE 05 DE SEPTIEMBRE DE 2013.**

Rad.: 19001-23-31-000-2011-00514-01 (19643)

Consejera Ponente: Dr. Martha Teresa Briceño de Valencia

Actor: Cooperativa de Trabajo Asociado Proyectamos Salud de Timbío.

Apelación auto que rechazó la demanda.

El honorable Consejo de Estado valoró el rechazo de una demanda, expresando los siguientes apartes:

“Por último, deberá instarse a la Procuraduría General de la Nación con el fin de que realice las gestiones necesarias para que todos los procuradores del país conozcan el contenido del Acta 111 de 12 de junio de 2009 del comité de defensa judicial y conciliación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en la que se sugieren los temas que no son susceptibles de conciliación por tener naturaleza tributaria, esto para efectos de que cuando un contribuyente solicite conciliación prejudicial sobre un asunto de naturaleza tributaria se expida la constancia a la que se refiere el numeral 3º del artículo 2º de la Ley 640 de 2001 dentro de los 10 días calendario siguientes.

Respecto a los asuntos frente a los que no exista duda de que son de naturaleza tributaria no será admisible que se intente la conciliación prejudicial.

En los anteriores términos quedan unificadas las posiciones de las secciones Primera y Cuarta de esta corporación.”<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto. Radicado 2011-00514 De 05 De septiembre De 2013, Consejera Ponente: Dr. Martha Teresa Briceño de Valencia.

### **Auto 2012-00113 de noviembre 6 de 2013**

Ref.: Expediente: 52001233100020120011301 (20224)

Magistrado Sustanciador: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

Demandante: Dr. Bernardo Girley Ruiz contra DIAN

El honorable Consejo de Estado valoró el rechazo de una demanda, sustanciando que, si bien es cierto que para asuntos tributarios no es requisito de procedibilidad acudir a la Procuraduría para la audiencia de conciliación extrajudicial, una vez solicitada se interrumpe el término de caducidad, veamos los siguientes apartes de la conclusión del magistrado ponente:

“Concluye la Sala que, en este caso, a pesar de que la conciliación prejudicial no es requisito para la procedibilidad de la acción, la solicitud de conciliación presentada por el señor Bernardo Girley Ruiz suspende el término de caducidad de la acción.<sup>117</sup>

### **Auto 2012-00101/19711 de junio 11 de 2015**

Radicación: 25000232400020120010101

Actor: Laminados Andinos S.A.

Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN

El honorable Consejo de Estado, concluye al verificar que se trata de un asunto tributario el caso que fue rechazada la demanda, en los siguientes términos:

“Así, resulta claro que en este caso no se podía exigir, como requisito de procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la conciliación extrajudicial, toda vez que se trata de un asunto de naturaleza tributaria y, por tanto, es un asunto no conciliable.

En consecuencia, procede revocar la providencia apelada y, en su lugar, ordenar al a quo proveer sobre la admisión de la demanda, previa verificación del

---

<sup>117</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto, Radicado 2012-00113 de noviembre 6 de 2013, Magistrado Sustanciador: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

cumplimiento de los demás requisitos legales.”<sup>118</sup>

### **3.4.2. Sentencia del Consejo de Estado que aprueban acuerdo conciliatorio por beneficios de ley**

Sentencia 2001-01629 de marzo 18 de 2010

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Ref.: Expediente 2001-01629-01

Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso

Actora: Pasar Express S.A.

El honorable Consejo de Estado, luego de su análisis profundo infiere que se han llenado los requisitos de ley para aprobar una conciliación, expresando en el siguiente sentido:

“Reunidos como están los requisitos establecidos por los artículos 38 de la Ley 863 de 2003 y 1º y 3º del Decreto 412 de 2004, considera la Sala que procede la aprobación del acuerdo conciliatorio, dar por terminado el proceso y ordenar la devolución del expediente al tribunal de origen”<sup>119</sup>

### **3.4.3. Autos del Consejo de Estado que rechaza acuerdo conciliatorio por no reunir requisitos de beneficios de ley**

**Auto 16523 de febrero 29 de 2008**

CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN CUARTA

Ref.: Expediente 66001-23-31-000-2005-00803-01

Interno Nº 16523

Actor: Cable Unión Occidente S.A. C/ U.A.E. DIAN

El Honorable Consejo de Estado rechaza solicitud de conciliación que las partes

---

<sup>118</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto, Radicado 2012-00101/19711 de junio 11 de 2015, Magistrada Sustanciadora: Dra. Ortiz de Rodríguez, Carmen Teresa.

<sup>119</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto, Sección Primera, Radicado 2001-01629-01 de junio 11 de 2015, Magistrada Sustanciadora: Dra. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

suscribieron, por cuanto se incumple un requisito, como se anota a continuación:

“En efecto, al haberse celebrado en el sub judice entre las partes acuerdo conciliatorio solo hasta el 25 de septiembre de 2007, esto es, posterior a la fecha establecida por el legislador, este acuerdo carece del requisito de oportunidad y por tanto, debe ser rechazado.

En ese orden de ideas, esta Sala Unitaria considera que el acuerdo conciliatorio presentado por las partes NO reúne los requisitos exigidos para ser evaluado. En consecuencia, procederá a su rechazo y ordenará continuar con el trámite legal del proceso.”<sup>120</sup>

### **Sentencia 2010-00836/20367 de septiembre 24 de 2015**

CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN CUARTA

Rad. 050012331000201000836 01

Número interno: 20367

Consejera Ponente: Dra. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez

Demandante: Antioqueña de automotores y repuestos S.A.-Andar S.A.

Demandado: Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales-DIAN

Del estudio del proceso el Honorable Consejo de Estado, encuentra que no se reúnen los requisitos para acceder a la conciliación, veamos:

“en el proceso está demostrado que la actora no acreditó la totalidad de los requisitos exigidos para acceder a la conciliación del proceso en que se debatía la legalidad de los actos de determinación oficial, las pretensiones del recurso de apelación no están llamadas a prosperar.”<sup>121</sup>

#### **3.4.4. Auto del Consejo de Estado que niega fijar fecha para audiencia de conciliación**

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON

Bogotá, D.C., dos (2) de agosto de dos mil siete (2007)

---

<sup>120</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto 16523 de febrero 29 de 2008, Sección Primera, Radicado 66001-23-31-000-2005-00803-01, Magistrado Sustanciador: Dr. Palacio Palacio, Jorge Iván

<sup>121</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado, Sentencia, Radicado 2010-00836/20367 de septiembre 24 de 2015, Consejera Ponente: Dra. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

Radicación número: 25000-23-27-000-2004-01186-01

Actor: COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL PESQUERA BOLIVAR DE COLOMBIA S.A.C.I.

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

No siempre que las partes coincidan en conciliar sus diferencias, estas podrán pasar por el mecanismo de conciliación, cuando expresamente la Ley señala que no se deben conciliar ciertos asuntos, como los que su valoración es tributaria, ciertamente no es un caso de la Dian, pero que involucra al Ministerio de Transportes por el caso de la demanda de nulidad de una tasa, como bien lo señala el Consejo de Estado:

“...En este asunto, habida cuenta que se pretende la nulidad del acto administrativo por medio del cual se realiza un cobro por utilización de los muelles atunero y camarero, es claro que se trata de una tasa. En efecto, la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, acudiendo a una definición doctrinaria, señaló que la tasa es:

“un tributo que se origina en la prestación de un servicio individualizado del Estado al contribuyente. Sólo lo paga quien lo utiliza. Se considera como un precio que cobra el Estado por el servicio prestado.”

(...)

... Lo anterior permite concluir que en este caso, en que se cobran tasas por la utilización de los muelles atunero y camarero, se está frente a un asunto de carácter tributario y por lo tanto, en principio, la conciliación no es admisible. Tal prohibición es la regla general...”<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado, Sentencia. Sección 1º Radicado: 25000-23-27-000-2004-01186-01 de 2 de agosto de dos mil siete (2007), Consejera Ponente: Dra. MARTHA SOFIA SANZ TOBON.

## CAPITULO IV

### REALIDAD DE LA CONCILIACIÓN EN LA ACTUALIDAD

#### 4. La congestión judicial en materia contencioso administrativa.

El tema de la congestión judicial en la jurisdicción contenciosa no es una novedad, es una carga que a través del tiempo se ha desarrollado, ha crecido en manera vertiginosa, a pesar de los planes de contrarrestar tan delicada situación en la rama judicial.

No se puede predicar la palabra descongestión, sin antes reconocer que su causa es la congestión de los despachos judiciales, es decir la antítesis de la misma.

La Real Academia de la Lengua española define congestión:

Como: “f. Acción y efecto de congestionar”<sup>123</sup>, entonces para comprender esa acción, tenemos que consultar el significado de la palabra congestionar: “2. tr. Obstruir o entorpecer el paso, la circulación o el movimiento de algo.”<sup>124</sup>

Podemos inferir entonces que ese obstruir el curso de los procesos es el fenómeno que propicia la temida congestión judicial, la cual data de mucho tiempo atrás, cuando existían solo los Tribunales Administrativos, cuando se recargaron de acciones constitucionales y como medida de descongestión, se crean los juzgados administrativos, como bien lo expresa en la publicación de la Universidad Externado, con el artículo científico titulado: “LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS. ¿SON LA SOLUCIÓN A LA CONGESTIÓN DE LA JURISDICCION? La Economía Procesal y la

---

<sup>123</sup> Diccionario Real Academia Española. España: [En línea] Disponible en <http://dle.rae.es/?id=AISF9eS>

<sup>124</sup> Diccionario Real Academia Española. España: [En línea] Disponible en <http://dle.rae.es/?id=AIVikJp>



Dirección del Proceso: Instrumentos Necesarios”, de autoría del abogado Leonardo Augusto Torres Calderón, que me permito citar, a continuación:

“Mediante el Acuerdo No 3333 del 3 de marzo de 2006, el Consejo Superior de la Judicatura dispuso la creación de 257 juzgados administrativos en todo el país, que entran en funcionamiento en los meses de agosto y septiembre de 2006.

Mucha expectativa ha suscitado esta medida entre los usuarios, que esperan que sea la verdadera solución a la congestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. He considerado que la creación de los juzgados administrativos, es una medida oportuna y necesaria, aun cuando habría sido conveniente su implementación junto con el procedimiento oral y sumario, para los asuntos de su competencia, y para demandas nuevas, tal y como se hizo en España.

Pese a la bondad de la creación de los juzgados administrativos, se ha planteado que la medida no es la verdadera solución a la descongestión, por cuanto simplemente la va a trasladar de los tribunales a los juzgados, que recibirán el 73% de la carga actual de los tribunales administrativos, de suerte que cada uno de los juzgados iniciará con una carga promedio de 420 procesos<sup>125</sup>

Es entonces entendible, que los Juzgados administrativos fueron creados como una medida de descongestión de los Tribunales y Consejo de Estado, muy necesaria de aquel entonces, pero que no fue la medida suficiente para erradicar de la jurisdicción el problema de la congestión misma, se requería de otros mecanismos para el tratamiento de la recarga de procesos, por ello fue pensada la conciliación como un apoyo, como una puerta que permitiera de desahogo de la jurisdicción contenciosa administrativa.

---

<sup>125</sup> Revista electrónica de difusión científica – Universidad Sergio Arboleda Bogotá – Colombia [En línea] Disponible en <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar> Reservados todos los derechos de autor No. 11

Importante es hoy evaluar si las medidas han sido o no eficientes, si los esfuerzos del Consejo Superior de la Judicatura, en su tarea administrativa, han solucionado o aún hay trabajo por hacer, a niveles gerenciales, para que el aparato judicial rompa el estigma que entorpece, y fluya la justicia con la prontitud y equilibrio que el ciudadano de común requiere ante un mundo cambiante que muchas veces pasa por alto sus derechos, por lo que debe entonces examinar la realidad de nuestro sistema judicial, y pensar en un proyecto que reforme la justicia de manera integral, que fortalezca el sistema, robusteciéndolo de potencial humano calificado, facilitando una infraestructura acorde con sus metas, porque basta con observar que desde la puesta en marcha de la Ley 1437 de 2011, aún el sistema no estaba equipado en logística de salas de audiencias para juzgados y Tribunales Administrativos, hablando en el caso específico del circuito de Barranquilla y Tribunal Administrativo del Atlántico.

Si miramos atrás, la reforma de la justicia ha tenido muchos solicitantes, pero a la fecha no hay un avance que permita vislumbrar la materialización de las propuestas en una ley sancionada por el presidente y revisada por el control constitucional de rigor.

Podemos apreciar que existe una necesidad apremiante de verificar y recomenzar el sistema judicial, adecuarlo al cambio social, global, informático, haciéndolo más expedito, en procura de la impartición de la justicia pronta a los ciudadanos. Un gobierno saliente deja una propuesta, pero el futuro aún insisto no se precisa con calidad meridiana, solo persiste una realidad, un sistema judicial congestionado, a pesar de las intenciones de proyectos, estos no pasan de ser estudios profundos que no alcanzan a materializar el fin que todos esperamos, como lo bosqueja el columnista LUIS FERNANDO ÁLVAREZ, en la publicación del periódico El Colombiano de fecha 16 de marzo de 2018, de la siguiente manera:

“No cabe duda que uno de los retos de mayor urgencia, consiste en hacer que los asuntos judiciales, cuando finalmente se tenga que acudir a los jueces, se resuelvan de manera rápida y oportuna. Por distintas circunstancias culturales y laborales, los sistemas de oralidad no han producido los resultados esperados, por el contrario, se presenta una acumulación que atenta contra la pronta administración de justicia. Hay que eliminar aquellas etapas procesales que obstaculizan y hacen que las decisiones surjan de manera tardía.”<sup>126</sup>

Fuerza concluir que, si la congestión es la causa, la descongestión debe ser tan asertiva, que conduzca a la cura eficaz que un sistema judicial necesita y por medio de una reforma se puede plantear la conciliación con herramienta que aporte a la solución.

#### **4.1. Análisis de la Descongestión de despachos Judiciales y Tribunales.**

Sin lugar a dudas el sistema judicial debe ser analizado en su conjunto, para comprender la profundidad y complejidad que atraviesa el mismo. El observatorio legislativo plantea en debida forma el bosquejo de la situación actual en su revisa, que a continuación citamos, a fin de introducirnos en los temas de congestión y descongestión judicial, veamos lo que reza dicha publicación:

“La administración de justicia es una de las funciones esenciales de los estados modernos; a través de ella se regulan las conductas de los ciudadanos y se garantiza el respeto de sus derechos individuales y colectivos. En Colombia, esta función es ejercida por la rama judicial, la cual está integrada por la jurisdicción ordinaria (que comprende las áreas civil, familia, laboral y penal), la contencioso-administrativa y la constitucional, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, respectivamente y su organización se encuentra a cargo del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ). A pesar de que la Constitución Política garantiza el acceso de todos los ciudadanos a la justicia, en los últimos años la capacidad del sistema judicial para atender al gran volumen

---

<sup>126</sup> Periódico El Colombiano, Medellín [En línea] Disponible en <http://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/que-paso-con-la-reforma-a-la-justicia-CJ8391664> LUIS FERNANDO ÁLVAREZ, periódico El Colombiano de fecha 16 de marzo de 2018.

de procesos radicados se ha visto copada, generando congestión de los despachos judiciales y atraso en el trámite. La baja eficacia de la administración de justicia se ve reflejada en los altos niveles de impunidad judicial y en el deterioro de la credibilidad de la población en la capacidad del sistema para solucionar sus controversias. Ante esta situación, se han adelantado diferentes iniciativas dirigidas a darle mayor celeridad y eficiencia al trámite de los procesos judiciales mediante la simplificación de procedimientos, la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la adecuación de la estructura de la rama judicial, entre otras.<sup>127</sup>

Con el fin de preparar el sistema judicial, para la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, encontramos el esfuerzo de Rama Judicial del Poder Público - Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa con el ACUERDO No. PSAA12-9139 de Enero 17 de 2012, el cual tenía por objetivo preparar y adoptar, entre otras medidas transitorias, el plan especial de descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuyo objetivo es el de llevar hasta su terminación todos los procesos judiciales promovidos antes de su entrada en vigencia y que se encuentren a cargo de los juzgados, tribunales y en el Consejo de Estado. Evidentemente el plan ayudó a la terminación de procesos escriturales en un alto porcentaje, la creación de los juzgados administrativos de descongestión permitió a los juzgados administrativos del circuito iniciar con el cumplimiento de la ley naciente. Ahora bien, no se cumplió con la terminación de todos los procesos escriturales, es decir aquellos procesos iniciados ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa con base al Decreto 01 de 1984. Lo anterior se puede comprobar con la existencia de procesos escriturales aún en el año 2019, debido a que los Juzgados administrativos de Descongestión fueron siendo suprimidos en la ciudad de Barranquilla y el Tribunal de Descongestión también, ya que estos según el plan debían cumplir con el término de ejecución que señaló el ACUERDO No. PSAA12-9139 de enero 17 de 2012 en su artículo 17, el cual limitó en el tiempo duración de la ejecución del Plan Especial de

---

<sup>127</sup> Revista Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política En línea] Disponible en [www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org) 2009.05.15-Boletín-133-Medidas-de-descongestión-judicial.

Descongestión no podrá sobrepasar el término de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia de dicho acuerdo. Sin embargo, hay que señalar que se crearon en Barranquilla tres (03) Juzgados permanentes, que reforzaron los Doce (12) existentes y se creó un nuevo Tribunal en el Departamento del Atlántico. Finalmente la descongestión no se cumplió en un porcentaje del cien por ciento (100%), ante la existencia actual de procesos escriturales en los despacho judiciales en Barranquilla y el Atlántico, aunque debemos anotar que los nuevos juzgados y tribunales asumieron la carga de las demandas interpuestas en la vigencia del Decreto 01 de 1984, y poco a poco, los nuevos despachos han ido migrando a la oralidad, quedando unos mixtos con atención a las dos reglamentaciones, otros por el contrario por su carga de procesos, son aún escriturales en el año 2019.

La descongestión ha sido contratada con leyes, decretos, acuerdos, en fin, se ha intentado superarla, pero no se erradica, bien cita el Dr. Fernando arias García en su obra lo siguiente:

“La descongestión judicial más que depender de reformas legislativas, supone ver cuáles son las causas endógenas en la congestión contenciosa administrativa *v.b.*, la asignación de tareas administrativas al despacho del juez como la verificación de la contabilidad, estadísticas, gastos del proceso, títulos y depósitos judiciales, que perfectamente pueden estar en cabeza de otras dependencias de la rama judicial o generarse automáticamente a través del sistema de información judicial”.<sup>128</sup>

Aporte anterior muy visionario, primero que invita a la indagación de casusas internas, que es lo que no está funcionando, pero que plantea una solución muy de la mano con la nueva sociedad, que tiene la herramienta digital, acotación que estimula al robustecimiento informático de los juzgados y tribunales

---

<sup>128</sup> ARIAS GARCÍA Fernando, Derecho Procesal Administrativo, Segunda Edición, Bogotá: Grupo editorial Ibañez, 2015, p. 315 y 316.

administrativos, que permita un apoyo administrativo al juez, que lo descargue de la parte operativa, para que lo habilite para la parte sustancial y toma de decisiones dentro de los procesos que cursan en su despacho.

La rama judicial y en especial la contenciosa a nivel local de Barranquilla y Atlántico necesitan de unas herramientas digitales superiores, que le permitan un mejor desempeño administrativo, judicial e incluso de publicidad, donde se puedan consultar los procesos de manera virtual, tal como en el Honorable Consejo de Estado se consultan con gran efectividad. Ya que lo virtual evita incluso el desplazamiento de los apoderados a los despachos, haciendo ágil la atención de los que, si requieren comparecer a los mismos, pero creando un aire que permita fluir las decisiones en los diferentes procesos que cursan estos.

No podría concluir sin expresar que se puede descongestionar por medio de la conciliación, cuando esta sea eficaz, cuando cumpla su objetivo, cuando la óptica de jueces, magistrados, apoderados y partes, puedan con fundamento legal resolver sus conflictos antes o durante los procesos mismos, esta razón es la que nos ocupa para indagar a diferentes frentes, para que por medio de unas encuestas se pueda medir la eficacia de las conciliaciones como una herramienta de la justicia. Por ello a continuación se presenta la siguiente introducción al término eficacia y a plasmar los resultados y conclusiones de la muestra de campo.

#### **4.2. Eficacia de la conciliación**

Bien señala la Real Academia de la Lengua española, cuando define eficacia, en los siguientes términos, que me permito citar:

“eficacia Del lat. *efficacia*.

1. f. Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.”<sup>129</sup>

La conciliación es eficaz, de muchas maneras, si las partes convergen en dar

---

<sup>129</sup> Diccionario Real Academia Española. España: [En línea] Disponible en <https://dle.rae.es/?id=EPQzi07>

terminación a sus conflictos dentro de un proceso y otra manera de comprobar la eficacia es descongestionar la rama judicial, es decir, que en cualquier momento de un proceso o antes del mismo, si recordamos que se concilia extrajudicialmente, las partes deciden de común acuerdo y ante una autoridad que lo avale, previa verificación del cumplimiento de los requisitos. Si la conciliación no logra la descongestión de despachos judiciales, esa figura se vuelve ineficaz.

Es de observar que los esfuerzos del legislador con la Ley 1437 de 2011 y los de la Rama Judicial en su administración han sido grandes, pero se han quedado limitados frente al derecho cambiante, al crecimiento de controversias entre particulares y el estado, que es nuestra materia de estudio, que a la fecha no podemos decir que la conciliación ha sido efectiva.

### **4.3. Encuestas practicadas.**

#### **4.3.1. Encuesta practicada a los Juzgados administrativos del Circuito de Barranquilla y el honorable Tribunal Administrativo del Atlántico.**

Con el fin de comprender el universo complejo que se vive a diario en los despachos administrativos comprendiendo los Juzgados Administrativos de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico, se procedió a elaborar una encuesta, que se practicó en los 15 juzgados administrativos del Circuito de Barranquilla y en cada Sección del Honorable Tribunal del Atlántico, este instrumento se practicó a fin de probar y establecer una conclusión de la eficacia de la conciliación se puede ver en las mediciones que a continuación se detallarán en la encuesta a los quince (15) juzgados administrativos de la ciudad de Barranquilla, en especial énfasis con la conciliación. La muestra se toma con fines académicos para conocer la estadística y la percepción de los JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA Y EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, teniendo en cuenta el fundamento jurídico establecido en la Ley 1437 de 2011 en su artículo 192 inciso 4, que me permito citar a continuación:

“Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.”

Oriente su respuesta exclusivamente en el siguiente escenario:

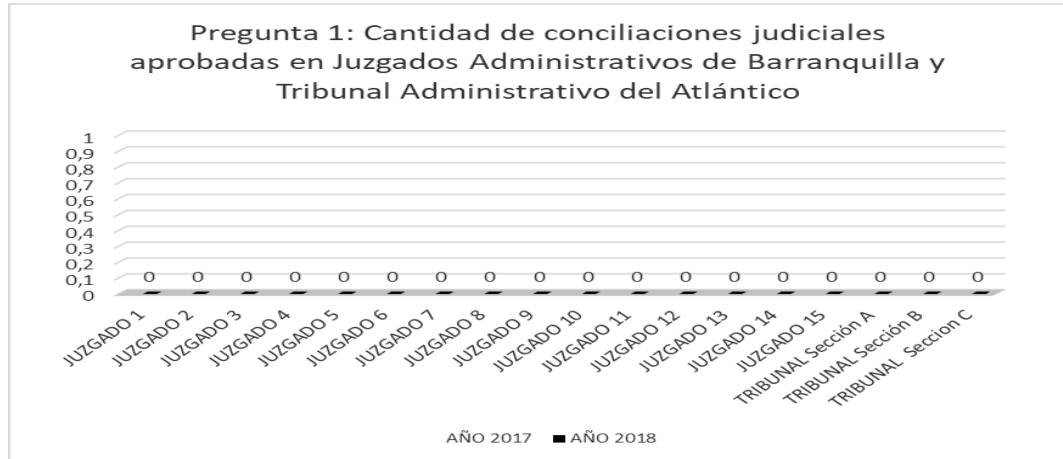
Demandas contenciosas donde el medio de control utilizado es el previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el cual es: “Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho” y la entidad demandada es la Dirección de Impuestos Nacionales, teniendo en cuenta que el carácter de la demanda versa sobre asuntos netamente tributarios y la DIAN ha sido vencida en fallo de primera instancia, en consecuencia, el apoderado de la Entidad apela dentro del término legal, pero en virtud de la norma antes mencionada, el juez de conocimiento debe ser citar a las partes a una audiencia de conciliación previa a conceder el recurso ante el superior.

**Pregunta N° 1.**

Diga el número de conciliaciones judiciales aprobadas en su despacho Judicial, con ocasión a la citación a la audiencia de que trata inciso 4° del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 en las anualidades 2017 y 2018. Para los casos del enunciado: demandas de nulidad y restablecimiento, cuyo demandado es la DIAN y la materia del proceso es de impuestos.



**Grafica 1.** Cantidad de conciliaciones judiciales aprobadas



Fuente. Propia.

### **Conclusión pregunta N°1.**

Del conjunto de respuestas anteriores, se puede inferir que la Conciliación no ha sido una herramienta eficaz, en la práctica del inciso 4° del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 en las anualidades 2017 y 2018, en los despachos administrativos de Barranquilla y el Atlántico, por cuanto no existe una conciliación en contenciosa en demandas de nulidad y restablecimiento, cuyo demandado es la DIAN y la materia del proceso es de impuestos. Esto se debe a que a pesar de que se convoque a conciliar, posterior a la apelación, la posición del Comité de Conciliaciones es de acuerdo a la norma legal de que en materia de impuestos no es permitida la conciliación. Cabe anotar que algunos despachos conceden el recurso sin la convocatoria a la conciliación, pero otros por interpretación literal de la norma lo hacen con el pensamiento de poder conciliar en esa etapa procesal, pero no hay frutos positivos en dicho estadio.

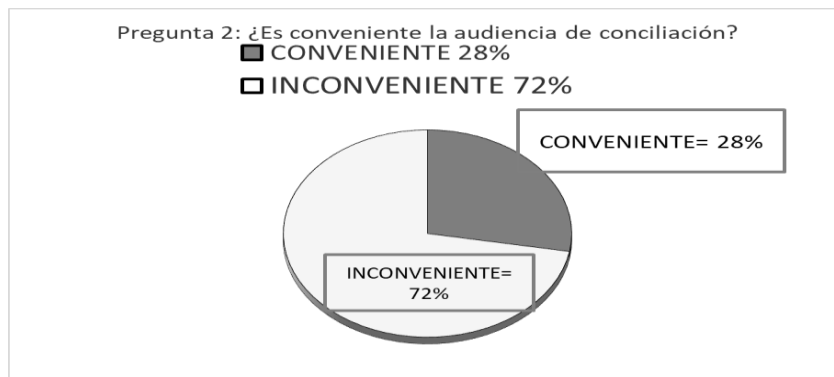
### **Pregunta N°2**

La Real Academia de la Lengua define conveniencia como: Utilidad, provecho.

Marque con equis (x) su apreciación de la conveniencia o no de la convocatoria a la audiencia de conciliación en procesos contenciosos cuyo medio de control es el

de nulidad y restablecimientos del derecho y su naturaleza es de impuestos, cuyo demandado es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y esta apeló en el término, esa citación por orden legal es:

**Grafica 2. Es conveniente la audiencia de conciliación.**



Fuente. Propia.

**Conclusión pregunta n°2.**

Entendiendo el significado de conveniencia como aquella utilidad o provecho, podemos inferir que es inconveniente la citación a la audiencia de conciliación en procesos contenciosos cuyo medio de control es el de nulidad y restablecimientos del derecho y su naturaleza es de impuestos, cuyo demandado es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y esta apeló en el término. Se percibe que se carga al aparato judicial y a las partes, que se hace más escalas a un proceso, que por haber sido apelado en tiempo, debe ser conocido por el superior, retrasar el tiempo es una inconveniencia para las autoridades judiciales que citan a esta audiencia, que por mandato legal disciernen deben practicar.

**Pregunta N°3**

Bajo su percepción que deviene de la administración de justicia, el mecanismo de la conciliación que prevé el inciso 4 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 en procesos cuyo medio de control es la Nulidad y restablecimiento del derecho y su naturaleza sea de actos proferidos por impuestos nacionales, fundamentados en

los principios antes mencionados, considera que: ¿se han descongestionado los despachos judiciales (se entiende el superior jerárquico)? Si / No

**Grafica 3. Se han descongestionado los despachos judiciales.**



Fuente. Propia

**Conclusión pregunta N°3**

Si partimos de la primera pregunta, encontramos claramente de que, al no existir conciliaciones judiciales en los despachos de primera instancia, no opera la figura de la descongestión del superior. En otras palabras, el A quo, quien dicta la sentencia de primera instancia que va a ser objeto de recurso de apelación, es quien termina congestionándose con una audiencia, que no va a tener frutos positivos, por cuanto en la materia que nos ocupa que es la tributaria en el escenario de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dicha materia no es conciliable. Por lo tanto el superior, - Ad quem, debe conocer del proceso y revisarlo, no lo descongestiona, como se evidencia en la respuesta tercera.

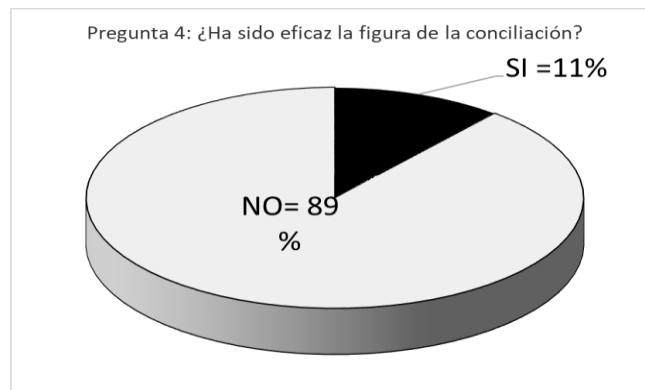
**Pregunta N° 4**

En su opinión, que se forma del contacto directo en las demandas contenciosas, el mecanismo de la conciliación que prevé el inciso 4 del artículo 192 de la Ley 1437

de 2011 en procesos cuyo medio de control es la Nulidad y restablecimiento del derecho y su naturaleza sea de actos proferidos por impuestos nacionales:

¿Ha sido eficaz la figura de la conciliación en cuanto a lo reglado en la norma antes referenciada? Si/No

**Grafica 4.** Ha sido eficaz la figura de la conciliación.



Fuente. Propia.

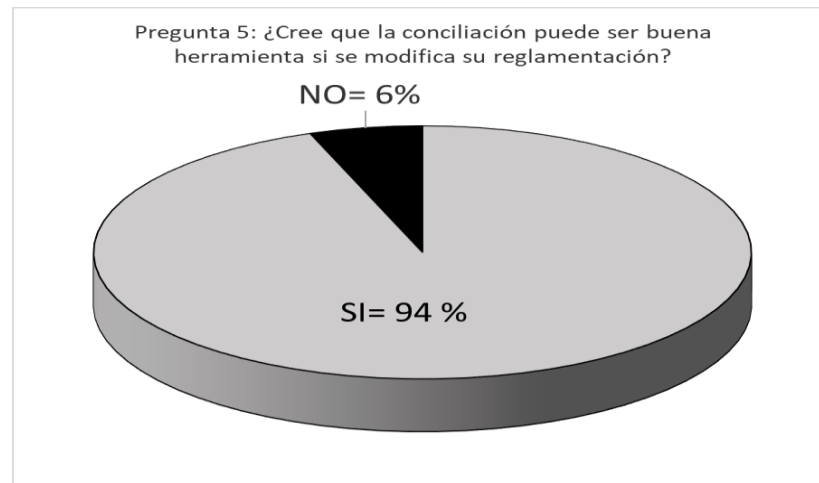
#### **Conclusión Pregunta N°4**

La conciliación que prevé el inciso 4 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 en procesos cuyo medio de control es la Nulidad y restablecimiento del derecho y su naturaleza sea de actos proferidos por impuestos nacionales no ha sido eficaz, ya que no se ha practicado en los años 2017 y 2018 la primera audiencia con resultados positivos, que solucionen los conflictos entre las partes intervinientes en un proceso. Ciertamente la herramienta de la conciliación es muy buena, pero no ha sido eficaz, en el evento de los procesos tributarios y con ocasión a la norma que se referencia.

#### **Pregunta N° 5**

A su juicio, ¿cree que la conciliación puede ser una buena herramienta para descongestionar los despachos, si se modifica su reglamentación? SI/NO

**Grafica 5. Cree que la conciliación puede ser buena herramienta si se modifica su reglamentación.**



Fuente. Propia.

**Conclusión pregunta N°5.**

En donde convergen el noventa y cuatro por ciento (94%) de las respuestas es que la conciliación puede ser una buena herramienta para descongestionar los despachos, si se modifica su reglamentación, sobre todo en materia tributaria, en la que por ley se impide conciliar, entonces si se modifica, podrían descongestionarse los despachos judiciales, claro está con una reglamentación que lo permita y con los límites que se deban tener, ya que el recurso de la nación está en los recaudos de impuestos, pero si se modifica la norma, podría ser una útil herramienta la conciliación no solo en el evento del inciso 4 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, sino en cualquier etapa del proceso o antes de iniciarse el mismo.

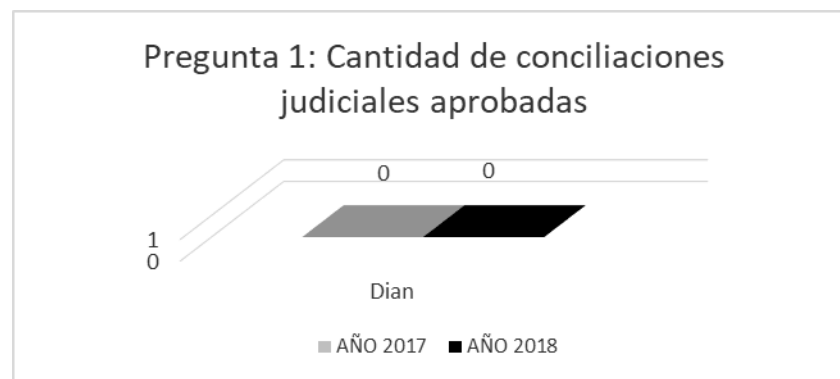
### 4.3.2. Encuesta practicada a la Seccional Impuestos de Barranquilla de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

#### 4.3.2.1. Encuesta N°1

##### Pregunta N° 1.

Diga el número de conciliaciones judiciales aprobadas en los Juzgados Administrativos del Circuito de Barranquilla, con ocasión a la citación a la audiencia de que trata inciso 4° del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 en las anualidades 2017 y 2018.

**Grafica 6.** Cantidad de conciliaciones judiciales aprobadas



Fuente. Propia.

#### Conclusión pregunta N°1

Se infiere que la conciliación judicial, desde la estadística de la Dian, no registra una conciliación aprobada con motivo del inciso 4° del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 en las anualidades 2017 y 2018.

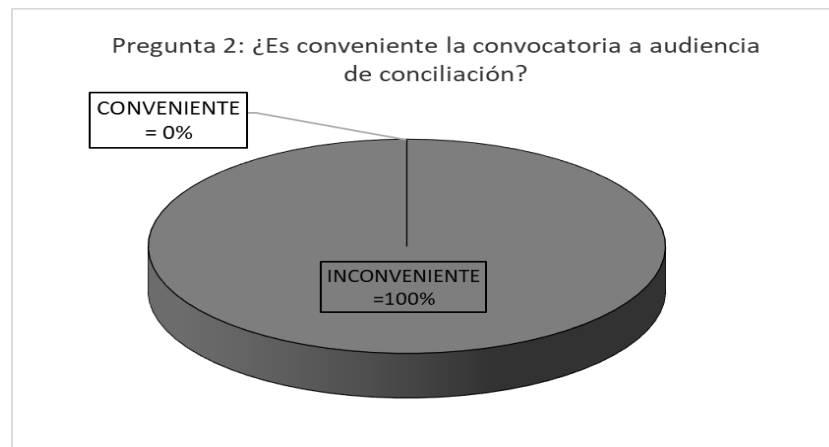
#### Pregunta N° 2

La Real Academia de la Lengua define conveniencia como: Utilidad, provecho.

Marque con equis (x) su apreciación de la conveniencia o no de la convocatoria a la audiencia de conciliación referenciada en la materia de impuestos donde

demandada es la Dirección de Impuestos Nacionales y esta apeló en el término, esa citación por orden legal es: Conveniente. \_ (\_\_\_)Inconveniente.(\_\_\_)

**Grafica 7.** Es conveniente la convocatoria a audiencia de conciliación.



Fuente. Propia.

### **Conclusión pregunta N°2.**

Se deja la percepción de la Seccional de Impuestos de Barranquilla, que no es conveniente citar a audiencia de conciliación judicial, de que trata el inciso 4° del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, ya que en impuestos no es posible o factible conciliar por el mandato de ley.

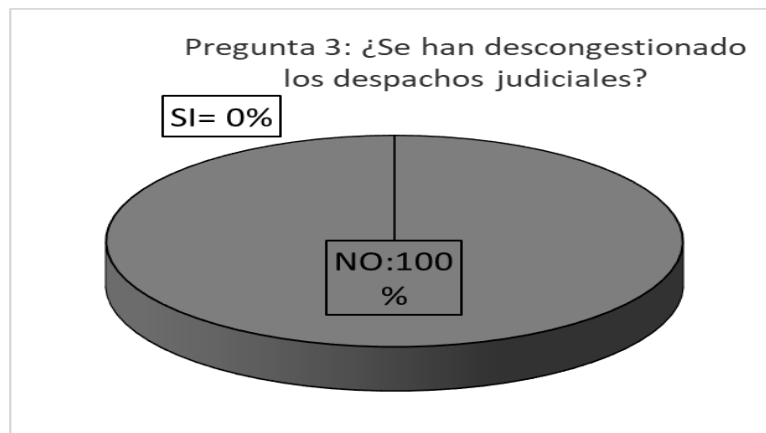
### **Pregunta N° 3.**

Teniendo en cuenta el artículo 3° de Ley 1437 de 2011 que me permito transcribir: “Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, **coordinación, eficacia, economía y celeridad**...” (Subrayado y negrillas nuestro)

Bajo su percepción que deviene del ejercicio del derecho y la representación de la DIAN, el mecanismo de la conciliación que prevé el inciso 4 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 en procesos cuyo medio de control es la Nulidad y restablecimiento del derecho y su naturaleza sea de actos proferidos por impuestos nacionales, fundamentados en los principios antes mencionados, considera que: ¿se han descongestionado los despachos judiciales? SI/NO

**Grafica 8.** Se han descongestionado los despachos judiciales.



Fuente. Propia.

### **Conclusión pregunta N°3.**

Fuerza inferir que no se han descongestionado los despachos judiciales administrativos, al no existir conciliaciones aprobadas con motivo del inciso 4 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

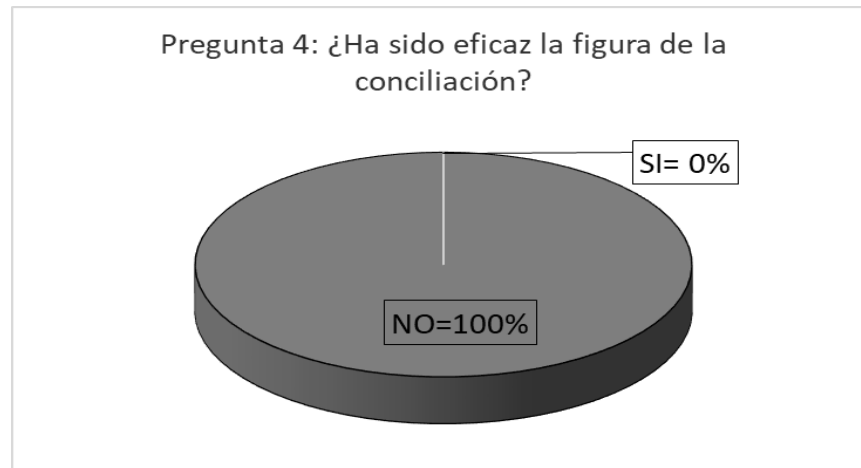
### **Pregunta N° 4.**

En su opinión, que se forma del contacto directo en las demandas contenciosas, el mecanismo de la conciliación que prevé el inciso 4 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 en procesos cuyo medio de control es la Nulidad y restablecimiento del derecho y su naturaleza sea de actos proferidos por impuestos nacionales:



¿Ha sido eficaz la figura de la conciliación en cuanto a lo reglado en la norma antes referenciada? Si/NO

**Grafica 9.** Ha sido eficaz la figura de la conciliación.



Fuente. Propia.

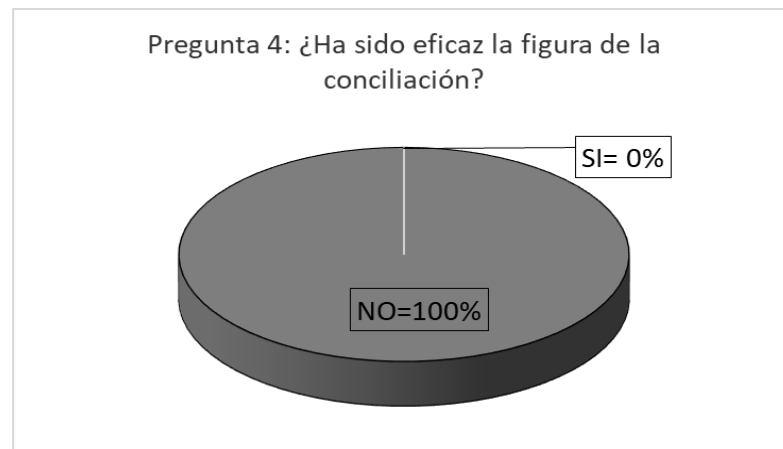
#### **Conclusión pregunta N°4.**

Bajo la óptica de la Dian, no ha sido eficaz la herramienta de la conciliación en el cumplimiento del inciso 4 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 en procesos cuyo medio de control es la Nulidad y restablecimiento del derecho y su naturaleza sea de actos proferidos por impuestos nacionales.

#### **Pregunta N° 5.**

A su juicio, ¿cree que la conciliación puede ser una buena herramienta para descongestionar los despachos, si se modifica su reglamentación? SI/NO

**Grafica 10.** La conciliación puede ser una buena herramienta para descongestionar los despachos si se modifica su reglamentación



Fuente. Propia.

#### **Conclusión pregunta N°5.**

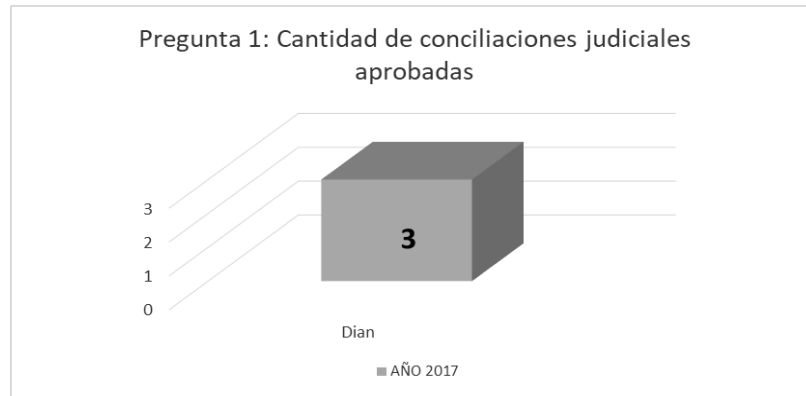
De la misma forma como los operadores judiciales, en la visión de la Dian como demandada, se cree que la figura de la conciliación podrá ser una buena herramienta para descongestionar siempre y cuando se reglamente especialmente para el caso de los impuestos, cuya norma general impide que la conciliación sea un éxito, que permita descongestionar la administración de justicia.

#### **4.3.2.2. Encuesta N°2**

##### **Pregunta N° 1.**

Diga el número de conciliaciones judiciales suscritas por las partes (demandante-Dian) y radicadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Barranquilla y el Tribunal del Atlántico, con ocasión a la aplicación del artículo 305 de la Ley 1819 de 29 de diciembre de 2016, la cual fue publicada Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016.

**Grafica 11.** Cantidad de conciliaciones judiciales aprobadas



Fuente. Propia.

### **Conclusión pregunta N°1.**

La aceptación del beneficio que la Ley 1819 de 29 de diciembre de 2016 trae, se prueba es muy escaso el interés que requiere un esfuerzo y voluntad de las partes, para coadyuvar una solicitud ante la jurisdicción contenciosa, que sin lugar a dudas requiere primeramente del cumplimiento de requisitos por parte del contribuyente-demandante, para ser filtrado por el Comité de Conciliaciones de la Seccional y posterior elaboración de fichas técnicas y actas que junto con las pruebas de cumplimiento serán radicadas ante el juez o magistrado de conocimiento del proceso contencioso que no tiene fallo definitivo.

### **4.3.3. Encuesta practicada a la Procuraduría General de la Nación**

#### **Pregunta N°1**

Oriente su respuesta exclusivamente en el siguiente escenario:

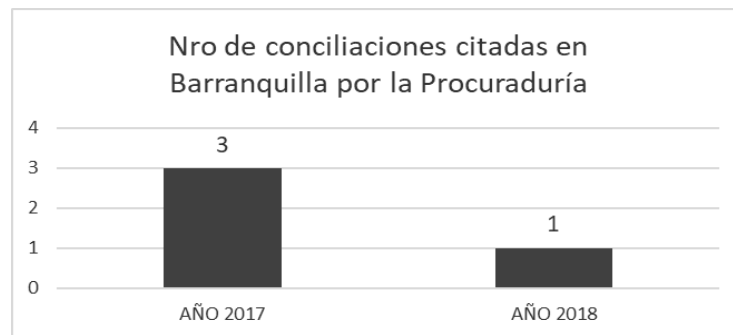
Convocatorias de conciliación extrajudicial de naturaleza contencioso administrativas cuyo medio de control es el previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el cual es: “Nulidad y Restablecimiento Del Derecho” y la entidad convocada es la Dirección de Impuestos Nacionales, teniendo en cuenta que el

carácter de la demanda versa sobre asuntos netamente tributarios. En consecuencia, el Ministerio Público cita a las partes a una audiencia de conciliación extrajudicial, para agotar requisito de procedibilidad.

### **Pregunta N° 1**

Diga el número de conciliaciones citadas en la ciudad de Barranquilla por la Procuraduría General de la Nación, en las anualidades 2017 y 2018 donde la convocada es la Dian y la pretensión es asunto tributario.

**Grafica 12.** Numero de conciliaciones citadas en Barranquilla por la Procuraduría.



Fuente. Propia.

### **Respuesta Procuraduría General de la Nación.**

**Durante el año 2017:** Tres (03). De las anteriores dos (2) se declararon asunto no conciliable y una (01) fue declarada fallida

**Durante el año 2018:** Una (01) y fue declarada asunto no conciliable.

### **Conclusión pregunta N°1**

Se evidencia que el requisito de procedibilidad en asuntos tributarios, no es obligatorio, en verdad acuden algunos posibles demandantes a la Procuraduría General de la Nación, pero cuando se determina pro el procurador judicial administrativo la naturaleza de impuestos, no convoca a audiencia extrajudicial, sino que declara el asunto no conciliable, permitiendo al convocante acudir a la jurisdicción contenciosa.

## Pregunta N° 2

Diga el número de conciliaciones aprobadas en la ciudad de Barranquilla por la Procuraduría General de la Nación con ocasión conciliación extrajudicial, en las anualidades 2017 y 2018, donde la convocada es la Dian y la pretensión es asunto tributario.

**Grafica 13.** Numero de conciliaciones aprobadas en Barranquilla por la procuraduría.



Fuente. Propia.

## Conclusión pregunta N°2.

Ninguna de las convocatorias a conciliación extrajudicial en los períodos 2017 y 2018 fueron aprobadas en asuntos tributarios.

En esta segunda etapa, se preguntará por las conciliaciones convocadas con el fin de dar cumplimiento en lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, el cual me permito citar en su primer inciso, así:

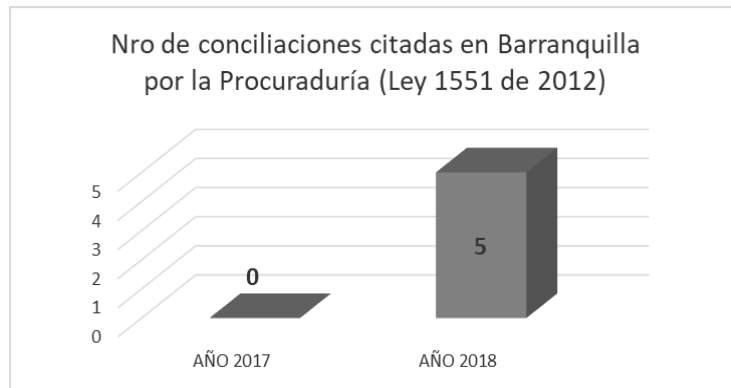
“ARTÍCULO 47. LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos”.

Teniendo en cuenta lo preceptuado por el legislador anteriormente, se requiere conocer la estadística siguiente:

**Pregunta N° 1.**

Diga el número de conciliaciones citadas en la ciudad de Barranquilla por la Procuraduría General de la Nación con ocasión a la Ley 1551 de 2012, donde el convocante es la Dirección de Impuestos Nacionales DIAN y los convocados son los municipios del Atlántico.

**Grafica 14.** Numero de conciliaciones citadas en Barranquilla por la Procuraduría. (Ley 1551 de 2012).



Fuente. Propia.

**Conclusión pregunta N°1**

La Dian en cumplimiento de la Ley 1551 de 2012 ha convocado a los municipios para que se acojan al beneficio de que trata el artículo 47 de dicha norma, con el fin de poder definir los procesos que cursan ante la jurisdicción coactiva de la entidad, cuya cabeza se encuentra en la División de Gestión Cobranzas de la Seccional de Impuestos de Barranquilla.

**Pregunta N° 2**

Diga el número de conciliaciones aprobadas en la ciudad de Barranquilla por la Procuraduría General de la Nación con ocasión a la Ley 1551 de 2012, donde el convocante es la Dirección de Impuestos Nacionales DIAN y los convocados son los municipios del Atlántico.

**Grafica 15.** Número de conciliaciones aprobadas en la ciudad de Barranquilla por la Procuraduría General de la Nación



Fuente. Propia.

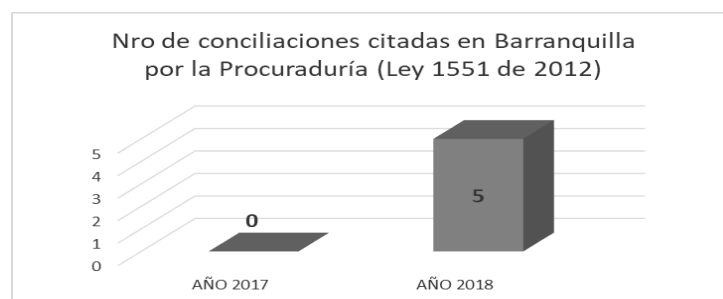
### **Conclusión pregunta N°2.**

La Dian acude ante la Procuraduría General de la Nación, convoca a los municipios, pero todas las convocatorias son fallidas, debiendo continuarse el proceso de cobro coactivo, sin que los municipios aprovechen las bondades que la Ley 1551 de 2012 les confiere, como es el descuento de los intereses y sanciones hasta el noventa por ciento (90%).

### **Pregunta N° 3.**

Diga el número de conciliaciones fallidas en la ciudad de Barranquilla por la Procuraduría General de la Nación con ocasión a la Ley 1551 de 2012, donde el convocante es la Dirección de Impuestos Nacionales DIAN y los convocados son los municipios del Atlántico.

**Grafica 16.** Número de conciliaciones fallidas en la ciudad de Barranquilla por la Procuraduría General de la Nación



Fuente. Propia.

### **Conclusión pregunta N°3.**

Todas las convocatorias de conciliaciones en la ciudad de Barranquilla ante la Procuraduría General de la Nación donde el convocante es la Dirección de Impuestos Nacionales DIAN y los convocados son los municipios del Atlántico son fallidas en un cien por ciento (100%), las cuales se efectúan para el cumplimiento de la Ley 1551 de 2012, en su artículo 47.

#### **4.4. Las interpretaciones de las normas.**

Por regla general en materia de impuestos no son conciliables los procesos que contengan ese asunto, razón por la cual, en la Procuraduría general de la Nación, no convocan a audiencias de conciliación extrajudicial, para agotar el requisito de procedibilidad, es por ello que índice de solicitudes descongestionan la Procuraduría General de la Nación, cuando el marco es demandas de nulidad y restablecimiento del derecho cuyo tema es netamente tributario.

##### **4.4.1. La analogía como solución a la contradicción interpretativa.**

Si ante la Procuraduría General de la Nación no es requisito de procedibilidad la audiencia de conciliación, en asuntos donde se trata de debatir temas tributarios, por analogía, en cualquier tiempo de un proceso contencioso administrativo no debe exigirse la convocatoria a la audiencia, de que trata el artículo inciso cuarto del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, para los casos de la oralidad o el artículo 70 de la ley 1310 de 2010 para los casos del sistema escritural bajo el decreto 01 de 1984.

Mientras unos despachos, entiéndase por juzgados o tribunales administrativos aplican la analogía, otros no la aplican, lo cual hace que se contradigan, cuando la línea debe ser una sola, para la estabilidad de las decisiones que profieren los jueces en la jurisdicción contencioso administrativa.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La conciliación en todas las áreas del derecho sin lugar a dudas, desde sus tiernos inicios tiene la intención noble de crear puentes que separan las diferencias entre las partes. Con el devenir de los tiempos, la proclamación de derechos constitucionales, han hecho posible que los individuos pertenecientes a un estado social de derecho, acudan ante los jueces para dirimir conflictos, cuando se sientan lesionados, en el caso particular que nos ocupa, cuando una de las partes es la nación y específicamente en el universo comprendido por las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho cuyo componente es el asunto tributario, con la particularidad de los procesos que implican la revisión de actos proferidos por la Unidad Administrativa Especial -Dirección de Impuestos Nacionales DIAN.

Iniciamos desde las convocatorias extrajudiciales, en las cuales la Procuraduría General de la Nación cumple con no convocar conciliaciones cuyo tinte es relacionado al tributo nacional, que en hora buena los Procuradores disciernen que por disposición legal no hay lugar a agotar el requisito de procedibilidad en estos casos especiales, cuyo norte se centra en las futuras demandas con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Encontramos pues, que la Procuraduría se descongestiona en dichos asuntos. Pero, no ocurre igual cuando comienza un proceso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el primer escalón paso se encuentra en la Audiencia inicial, artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 en su numeral 8 contempla la posibilidad de conciliar, muchos jueces y magistrados siguen con las etapas de la audiencia inicial considerando que no es posible conciliar, otros proponen taxativamente la posibilidad, con miras a terminar con el proceso, pero el mandato legal no faculta a los apoderados de la Dian para conciliar, sino en virtud por las líneas decisionales del Comité de Conciliación deben continuar con el proceso, negando la posibilidad de conciliar por cuanto los asuntos tributarios no son de naturaleza conciliables, en su

generalidad.

Otro escalón muy delicado por el cual deben transitar los apoderados de la Dian, es que una vez el fallo de primera instancia sea contrario a los intereses de la entidad, debe apelar. Ante esta situación, el juez de conocimiento o magistrado, por virtud del inciso 4 de la Ley 1437 de 2011 cita a conciliar, en un asunto tributario, diligencia a la cual el apoderado de la Dian no puede faltar, pues sería sancionado con la declaratoria de desierto de su recurso, por lo cual es imperativo asistir a comunicar que la directriz legal es que el asunto no es conciliable y rogar que suba el recurso para que el superior lo revise. No se comprende porque la analogía no se predica, en relación con la óptica de la Procuraduría, quien no cita a audiencia de conciliación extrajudicial cuando es asunto tributario, creando en este momento una congestión que agudiza aún más la gravedad del sistema judicial, ya que el ad quo debe citar a una audiencia no provechosa, pero de rigor exigida, creando cargas para la administración de justicia y una sanción para el apelante si se ausenta a tan delicada citación. Aquí vemos claramente que la eficacia de la conciliación no se cumple, la celeridad de los procesos se trunca y la congestión es el verbo que predica, por no aplicar la analogía o por no ser lo suficientemente explícitos para la práctica de una conciliación motivada inadecuadamente, porque en asuntos tributarios no es condenada la Nación, es un fallo declarativo para la existencia o no de una sanción, liquidación oficial, cuando se utilice la nulidad y restablecimiento del derecho como medio de control. Luego entonces, la Dian o la Nación en estos procesos no es condenada, por lo tanto, en su rigor el inciso 4 de la Ley 1437 de 2011, no debería ser un imperativo. Si bien la Conciliación es un acto voluntario, no debería ser por mandato de ley coercitivo, aun cuando su motivación es descongestionar la justicia y evitar costos mayores con procesos largos que son inconvenientes para las partes también. La materia tributaria tiene un matiz muy diferente a los demás asuntos, y es que no es susceptible de conciliación, si esto cambiara con nueva reglamentación, podrían ser más los casos que se evitarían, pero si y solo si se modifica la norma y se establecen procedimientos taxativos para el cuidado del erario público, pues se

es consciente de la delicadeza y de la suma protección del mismo. Vistas las encuestas, puede asegurarse que la conciliación si descongestionaría el aparato judicial, pero hay que ver hasta donde la Nación y las reglas permitan que este hecho ocurra, mientras esto suceda la figura de la conciliación no será eficaz, por cuanto está limitada a la premisa lo tributario no es susceptible de ser conciliado. Pero no todo es negativo, hay conciliaciones que son permitidas por mandato de ley, son esos alivios dirigidos a los intereses y a las sanciones, estos beneficios nunca serán directamente al impuesto, pues nuevamente se hace hincapié en que los tributos no son conciliables, realmente es así, pero por virtud de la misma ley, se permiten beneficios, que si son muy positivos para los contribuyentes, quienes tengan demandas vigentes no falladas definitivamente, pueden acceder a estos beneficios, que el legislador permite con unas condiciones explícitas, las cuales una vez se cumplan en el término señalado, se coadyuvan las partes demandante y demandado, en este caso DIAN (quien verifica el cumplimiento en un comité especial) y presentan solicitud de conciliación ante la autoridad judicial donde curse el proceso contencioso, siempre y cuando no se haya proferido el fallo definitivo. Estas conciliaciones traen frutos, una vez son admitidas por auto del juez o magistrado competente, y esos frutos son: terminación anormal de procesos y descongestión del sistema judicial, disminución de carga de demandas y se presenta un gana-gana para las partes intervinientes, recuperando un recaudo la nación y permitiendo sanear las obligaciones del contribuyente con el fisco. Pero vemos en la estadística aportada en encuesta, que, en la Seccional de Impuestos de Barranquilla, con ocasión al cumplimiento de la ley 1819 de 2016 se suscribieron y radicaron tres conciliaciones ante la jurisdicción contenciosa, lo cual demuestra que la conciliación, aunque sea con beneficios de ley, no es la herramienta que todos esperamos que sea: un instrumento realmente eficaz. No obstante, siguen los esfuerzos del legislativo, ya que, con la Ley de financiamiento, en diciembre de 2018, la cual es sancionada la Ley 1943, la cual en su artículo 100 tiene inmersas las conciliaciones judiciales, que reitera el acercamiento a la herramienta objeto de estudio, pero es primordial analizar la

frecuencia de estos beneficios en el tiempo, veamos que en el lapso comprendido entre el año 2000 al 2018 se han concedido por ley ocho (08) beneficios de conciliación, lo cual nos indica que promedio cada dos (02) años se permite conciliar, sin dejar de lado, un elemento muy dicente y es que entre los años 2006 y 2012 transcurrieron 6 años sin beneficio alguno, lo cual rompe con el promedio antes mencionado. Entonces, la conciliación queda por Ley supeditada a la voluntad de quien que tome la iniciativa legislativa y sustente la necesidad de incrementar recaudo, con la consecuencia de permitir conciliaciones como beneficios tributarios.

Las oportunidades de la conciliación, son pocas, vimos una anteriormente, y otra de ellas también es la Ley 1551 de 2012 en su artículo 47, en la cual los municipios deudores de la Dian pueden acogerse a un beneficio del descuento hasta de noventa por ciento (90%) de sanción e intereses, pero no basta el ánimo del legislador, ni el de la Dian, falta el ánimo del municipio en cabeza de sus alcaldes, quienes hasta hoy día prefieren hacer la vista de un lado y no sanear sus obligaciones fiscales, por diferentes motivos, como se evidencia en el resultado de la encuesta a la Procuraduría General de la Nación en Barranquilla.

En el Atlántico y Barranquilla, la conciliación en materia de impuestos nacionales, de competencia de la DIAN, sean estas judiciales o extrajudiciales no ha sido eficaz, no ha logrado el efecto que se desea o se espera: descongestionar la jurisdicción contenciosa, terminar anormalmente los procesos por los acuerdos de las partes. Solo si la norma cambia, si el legislador encuentra en la conciliación el negocio jurídico mediante el cual las partes puedan tener un gana-gana, que incentive construcción de puentes, para que las diferencias sean dejadas atrás, por arreglos equitativos, que permitan la solución pacífica de conflictos y evite los procesos de décadas, en los cuales se navegan por las resultas de una sentencia que puede ser en trayectos abreviados por la herramienta de la conciliación, un instrumento bueno en gran manera, pero poco eficaz en la materia tributaria, que

debe ser evaluado, sobre todo por el legislador en el inciso 4 de la Ley 1437 de 2011, adicionando un párrafo que exprese: “que en materia tributaria nos será obligatorio agotar este requisito, por cuanto su naturaleza no es conciliable”, que considere que el principio constitucional de la doble instancia y el debido proceso es necesario sobre todo cuando se trata del patrimonio estatal.

La justicia tiene que ir cambiando en la medida que la sociedad cambia, la conciliación debería ser más práctica, menos difícil de aplicar, dinámica, sin temores cuando la ley la sustente, que permita a los conciliadores en cabeza de la Procuraduría o de los Jueces Administrativos, encontrar la salida a las divergencias de particulares y la Nación en el caso especial de los tributos nacionales, y así sería eficaz la herramienta y no un instrumento con altos beneficios que encierra y sus brillantes cualidades conceptuales, pero, si en la práctica no se haga valer, no será el faro que guíe la travesía de procesos a puertos seguros y de soluciones alternas, las cuales requieren de una nueva estructura, un cambio de pensamiento desde el estudiante de derecho, como semillero es valioso, por medio del docente en la academia, quien cultive los valores de la paz, respeto, armonía, justicia y conciliación, permitan entonces un cambio en el tejido social, cultural y legal, que de la mano con un impulso desde el interior de las políticas públicas de los gobiernos, que provoquen dentro de los planes de desarrollo un fortalecimiento de la rama judicial, con especial énfasis en lo contencioso administrativo, con inversiones de diferentes tipos, como lo son la infraestructura, la logística, el robustecimiento de la nómina de jueces y procuradores que sean especializados en la justicia conciliadora, que no teman por conciliar, se propone crear de la misma manera que los centros de conciliación privados, se crearan centros de conciliación especializados en asuntos públicos, cuyo personal idóneo de conciliadores capacitados y con la participación obligatoria de los entes de control, como lo son la Procuraduría, la Contraloría, Contaduría y estos, con el aporte del legislativo, el cual debe exponer en el papel reglas claras y permitir que sea una realidad la posibilidad de que la Nación pueda

conciliar y dar fin a procesos que en el tiempo son onerosos y aumentan la cuota de costos para el dinero público, dinero de todos los colombianos.

Fuerza concluir, que la conciliación para ser eficaz, debe ser replanteada para los asuntos contenciosos, de la muestra de las encuestas, se concluye que hay una esperanza puesta en las manos del legislador, pues la mayoría de los encuestados creen que si hay reforma de la norma conciliatoria, podrá ser eficaz la figura jurídica de la conciliación, permitiendo entonces la descongestión de los despachos, la solución anticipada de los conflictos tanto extrajudicial como judicialmente, que acortará los tiempos mediante acuerdos que beneficien a las partes, pero observando siempre una estructura legal que defina lineamientos y requisitos que protejan el patrimonio del estado, tarea muy importante, pues Colombia como nación y cada ciudadano como integrante de la misma, deben ser garantes de la salvaguarda de las arcas públicas. Esto sea, en el desarrollo de las voluntades, no como imposiciones, pues todo negocio jurídico debe ser revestido de la ánimo de las partes tendiente a la resolución de una diferencia, sin las sanciones, porque el estímulo debe ser propiciar la armonía que construya salidas, caminos y puentes, no a través de la coerción como es el caso del inciso 4° de la Ley 1437 de 2011, sino planteando la posibilidad real del acercamiento, en la cual la Nación y el administrado busquen la conciliación eficaz como mecanismo alternativo de solución de conflictos que se originan en la determinación de impuestos, sanciones y demás tributos por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, solo así podría ser eficaz la herramienta de la conciliación, que al presente pese a sus avances, no ha llegado a cumplirse su objetivo central, que es materializar los principios de la eficacia, economía y celeridad de los procesos contencioso administrativos.

## BIBLIOGRAFÍA

ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Bogotá: Legis Editores, 2012.

AREVALO GAITÁN, Guillermo Alonso, Guía Procesal de lo Contencioso Administrativo – Aplicación de la Ley 1437 de 2011 y otras reformas- Edición 2º, Librería Jurídica Sanchez R. Ltda, 2014.

AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto y Conciliación, Bogotá: 1ª Ed, 2017, Leyer,

AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto y conciliación, técnicas y herramientas de negociación en el marco jurisdiccional, Bogotá, Leyer, 2017.

ARIAS GARCÍA Fernando, Derecho Procesal Administrativo, Segunda Edición, Bogotá: Grupo editorial Ibañez, 2015.

BARRERA FONSECA, Adriana Marcela y NIÑO CAMARGO, Ana Luisa, Revista Iter ad veritatem No. 11, 2013, p.120. [En línea] Disponible en <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/iaveritatem/article/view/575/702>

BIBLIA, Mateo 18:15-16

BORGES, Marcos Alfonso “A conciliacao no processo civil Brasileiro”, en el libro “El arbitraje en el derecho latinoamericano y español”, Liber amicorum en homenaje a Ludwick Kos Rabcewis Zubkowski, Cultural Cusco, Lima Perú, 1989.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, diccionario Jurídico Elemental, 19ª Ed.- Buenos Aires: Ed. Heliasta, 2012.

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA; ARANA CALDERON, María Isabel; y ROJAS Rodríguez, Nelson, El Arte De Conciliar : Habilidades, Técnicas, Estrategias, Colección Métodos Alternos para la Solución de Controversias, NO. 5, Editor: SANTAFE DE BOGOTA : LA CAMARA 1997

CARDONA GONZÁLEZ, Álvaro Hernando, Observaciones a la conciliación en lo contencioso administrativo. [En línea] disponible en <https://www.journalusco.edu.co/index.php/pielagus/article/download/558/1059>

CASTAÑO GARCIA, José Ignacio, Tratado sobre Conciliación, Bogotá: Ed. Leyer 2004.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-522/09 Referencia: expediente D-7580 Magistrado Ponente: Dr. NILSON PINILLA PINILLA. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 333 del Código de Procedimiento Civil (Decretos 1400 y 2019 de 1970). Actor: R. Inés Jaramillo Murillo.

COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-337/16 expediente D-11110 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 192 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. " Demandante: Franky Alexander Vega Murcia Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2001. Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 12, 23, 28, 30, 35 y 39 (parciales) de la Ley 640 de 2001 "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones" Actor: Andrés De Zubiría Samper, M. P.: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

COLOMBIA. Banco de la República. 2002. [En línea] Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/abril2002/codificacion.htm>

COLOMBIA. Código Civil.

COLOMBIA. Congreso De La República. Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012.

COLOMBIA. Congreso de la República. .Ley 1437 de 2011. (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1285 de 2009 (enero 22) artículo 6. Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia. Diario Oficial No. 47.240 de 22 de enero de 2009

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011 artículo 192. (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 47.956 de 18 de enero de 2011



COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011 numerales 11 y 12 del artículo 3°(18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011, Artículo 180, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011, Artículo 192, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1564 de 2012 (julio 12), Artículo 61. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.

COLOMBIA. Congreso De La República. Ley 640 de 2001, Artículo 21, Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto 16523 de febrero 29 de 2008, Sección Primera, Radicado 66001-23-31-000-2005-00803-01, Magistrado Sustanciador: Dr. Palacio Palacio, Jorge Iván.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto, Radicado 2012-00101/19711 de junio 11 de 2015, Magistrada Sustanciadora: Dra. Ortiz de Rodríguez, Carmen Teresa.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto, Radicado 2012-00113 de noviembre 6 de 2013, Magistrado Sustanciador: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto, Sección Primera, Radicado 2001-01629-01 de junio 11 de 2015, Magistrada Sustanciadora: Dra. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Auto. Radicado 2011-00514 De 05 De septiembre De 2013, Consejera Ponente: Dr. Martha Teresa Briceño de Valencia.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sentencia, Radicado 2010-00836/20367 de septiembre 24 de 2015, Consejera Ponente: Dra. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sentencia. Sección 1° Radicado: 25000-23-27-000-2004-01186-01 de 2 de agosto de dos mil siete (2007), Consejera Ponente: Dra. MARTHA SOFIA SANZ TOBON.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Auto Radicado 2011-00514 De 05 de septiembre 2013, Consejera Ponente: Dr. Martha Teresa Briceño de Valencia.

COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA, artículo 116. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.2001.

COLOMBIA. Corte Consitucional. Sentencia C-893 de 2001 Referencia: expediente D-3399 - Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 12, 23, 28, 30, 35 y 39 (parciales) de la Ley 640 de 2001 "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones" Actor: Andrés De Zubiría Samper, Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-337/2016 M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 192 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. "

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación (2015). Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro. Bogotá D.C.: [En línea] Disponible en [www:https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/13%2025%20a%C3%B1os%20del%20Sistema%20Nacional%20de%20Conciliaci%C3%B3n.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/13%2025%20a%C3%B1os%20del%20Sistema%20Nacional%20de%20Conciliaci%C3%B3n.pdf)

COLOMBIA. Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 1818 de 1998, Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Diario Oficial No. 43.380, del 07 de septiembre de 1998.

COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. [En línea] Disponible en <http://www.conocimientojuridico.gov.co/indice-general-temas-defensa-juridica-del-estado/conciliacion-indice-temas/>

COLOMBIA. Ministerio de Justicia. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Circular Externa 001 de 17 de febrero de 2017.

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2007), Guía institucional de conciliación en administrativo, Universidad Nacional de Colombia

Sede Bogotá [En línea] Disponible en WWW.  
[http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo\\_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6](http://portal.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/6cac9b27-234f-49c3-a41164eb25ba4ddd/GuiaInstitucionalDeConciliacionAdministrativo_minJustici.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kU7m7h6)

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1716 de 2009 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. Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009.

COLOMBIA. Procuraduría General De La Nación. Circular 5 de 03 febrero de 2009.

Diccionario Real Academia Española. España: [En línea] Disponible en <http://www.rae.es/>

Eurojuris España, [En línea] Disponible en <https://www.asociacion-eurojuris.es/que-son-los-sistemas-adr/>

GALINDO VACHA, Juan Carlos, Lecciones de derecho procesal administrativo, Bogotá: Vol. I, Ediciones Pontificia Universidad Javeriana, Colección Discentibus Auxilia N°1, 2008.

GARCÍA RODRÍGUEZ, Franklin Segundo. La Conciliación Administrativa, Bogotá: Cuarta Edición, 2018.

GARCÍA RODRÍGUEZ, Franklin Segundo. La Conciliación Administrativa, Tercera Edición, 2014.

GARRIDO FALLA, Fernando, El negocio jurídico del particular en el derecho administrativo. [En línea] España, Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111795>, Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 1, 1950.

GARZON MARTÍNEZ, Juan Carlos, El nuevo proceso contencioso administrativo, Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda, 2014.

GIL ECHEVERRY, Jorge Hernán, La conciliación extrajudicial y la amigable composición, Bogotá: Editorial Temis S.A., 2003

GOMEZ CASTRO, Jazmín, Solución Pacífica, Conciliación y arbitraje, Bogotá:Ibañez 2010, p. 35.

JUNCO VARGAS, José Roberto, La Conciliación, Bogotá: Ed. Temis, 5° Edición, 2007.

MEMORIAS DE LA LEY 1437 DE 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Volúmen III, Ley de los Debates de la Comisión de Reforma Parte B: artículos 143 a 309, imprenta nacional de Colombia, Editor: Bogotá, Colombia : Consejo de Estado, 2011.

PALACIO HINCAPIE, Juan Angel, La conciliación en materia contencioso administrativa, Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. 2001.

PAZOS GUERRERO, Ramiro, Instituciones de derecho administrativo: Tomo II Editor Académico Hugo Andrés Arenas Mendoza, Bogotá: Grupo editorial Ibañez, 2016.

PELÁEZ GUTIERREZ, Verónica, LA CONCILIACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

Periódico El Colombiano, Medellín [En línea] Disponible en <http://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/que-paso-con-la-reforma-a-la-justicia-CJ8391664> LUIS FERNANDO ÁLVAREZ, periódico El Colombiano de fecha 16 de marzo de 2018.

RESTREPO Salazar, Juan Camilo, Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá: 10° Edición, 2015

Revista electrónica de difusión científica – Universidad Sergio Arboleda Bogotá – Colombia [En línea] Disponible en <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar> Reservados todos los derechos de autor No. 11.

Revista Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política En línea] Disponible en [www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org) 2009.05.15-Boletín-133-Medidas-de-descongestión-judicial.

RIVERA MARTINEZ, Alfonso, Derecho Procesal Civil, parte Especial, Edición 19, Bogotá: Editorial Leyer, 2017.

ROMERO DIAZ, Hector J. La conciliación judicial y extrajudicial su aplicación en el derecho colombiano, Bogotá: Editorial Legis, 2006.

SAADE URUETA, Jairo Arturo, La Conciliación, Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. Limitada, Ed. 2008.

TAJAN DE AVILA, Miguel Angel, Conciliación Extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, Universidad de San Buenaventura: Seccional Cartagena, Ed. Bonaventuriana, 2016. ISBN 978-958-8590-46-2

Vado Grajales, Luis Octavio, Estudios de la conciliación, México citado por AREVALO NUÑEZ, Sabat Antonio, Conflicto Y Conciliación, Técnicas y herramientas de negociación en el marco jurisdiccional, Ed. Leyer, 2017, p. 69-75

VASQUEZ ALFARO Mónica, ILLERA SANTOS María de Jesús y otros, Temas de derecho procesal y administración de justicia: mecanismos alternos, procesos judiciales, temas probatorios y procesos administrativos, Universidad del Norte; Grupo Editorial Ibañez, 2016.