

CIRCULAR EXTERNA 7 DE 2014

(septiembre 11)

Diario Oficial No. 49.335 de 14 de noviembre de 2014

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

PARA: Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores, Gerentes, Jefes de Oficina Jurídica, Secretarios de los Comités de Conciliación y apoderados de las entidades públicas del orden nacional.

DE: AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

ASUNTO: Lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo.

CIUDAD Y FECHA: Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2014

I. COMPETENCIA Y ALCANCE.

1.1. Marco de competencias. La Ley 1444 de 2011, desarrollada por el Decreto-ley [4085](#) de 2011, establece las competencias de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en materia de defensa judicial, prevención de conductas antijurídicas y del daño antijurídico.

En este marco de competencias, a la Agencia le corresponde expedir lineamientos dirigidos a objetivos específicos, identificados como resultado de los estudios analíticos que desarrolla, con la característica de que estos tienen carácter vinculante para las entidades públicas del orden nacional y sus abogados, conforme con lo ordenado por el inciso segundo del numeral 2 del artículo [6o](#) del Decreto-ley 4085 de 2011.

1.2. En este marco de competencias la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se ha propuesto lograr cambios positivos en la cultura de la litigiosidad, tales como evitar que todos los conflictos que involucran al Estado terminen en un proceso judicial, propender porque las partes lleguen a un acuerdo en aquellos casos en los que ya se ha acudido a la Administración de Justicia.

1.3. Así mismo, es preciso advertir que, conforme al ordinal (viii) del numeral 3 del artículo [6o](#) y el artículo [10](#) del Decreto-ley 4085 de 2011, concordante con el artículo [613](#) de la Ley 1564 de 2012, esta Agencia tiene la competencia de participar en los Comités de Conciliación de las entidades públicas del orden nacional, con derecho a voz y voto, de conformidad con los criterios que el Consejo Directivo de la Agencia defina para el efecto.

1.4. Debido al profuso desarrollo normativo que ha tenido la conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo y a la frecuente utilización de este mecanismo para resolver los conflictos, mediante la jurisprudencia constitucional y la contencioso administrativa se han realizado diversos e importantes pronunciamientos en los que, además de precisar la naturaleza y características de este mecanismo, se ha definido el alcance de algunas normas relativas a la conciliación y se han fijado parámetros para la interpretación de las mismas.

1.5. Resulta necesario, en consecuencia, que los comités de conciliación de las distintas entidades y organismos públicos, así como los funcionarios encargados de adelantar la defensa judicial,

conozcan los aspectos más relevantes decantados por la jurisprudencia, para que de esta manera, por iniciativa de la propia Administración, se fortalezca la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos e instrumento clave para lograr cambios en la cultura de la litigiosidad. Lo anterior, con el propósito de generar importantes beneficios tanto para los ciudadanos, como para la Administración; para los primeros, al obtener una resolución pronta y justa de sus conflictos con el Estado que garantice sus derechos, y para la segunda, al disminuir los elevados costos que genera un proceso y una condena judicial, que pueden ser evitados o disminuidos mediante un acuerdo conciliatorio en los casos en que resulte procedente, entre otros.

1.6. En esta circular se presentan los lineamientos jurisprudenciales extractados de las distintas providencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que atañen al tema objeto de estudio, identificados previamente en el documento especializado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado “Lineamientos Jurisprudenciales sobre la conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo”. En el documento citado encontrarán una explicación más detallada de los temas aquí tratados y las respectivas referencias de las providencias que fijan los distintos lineamientos. Puede ser consultado en <http://defensajuridica.gov.co/>.

2. GENERALIDADES DE LA CONCILIACIÓN EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1. Principio de gratuidad. La conciliación como requisito de procedibilidad en lo contencioso administrativo se rige por el principio de gratuidad. Esto implica que, los servicios de conciliación extrajudicial obligatoria en asuntos de lo contencioso administrativo son gratuitos para todas las personas, ya que las respectivas audiencias solo pueden ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta Jurisdicción.

2.2. Constitución de apoderado. La obligación de realizar el trámite conciliatorio en materia de lo contencioso administrativo a través de abogado constituye una garantía para la prosperidad del acuerdo en términos justos y satisfactorios para las partes, dado que, contrario a lo que sucede en la jurisdicción ordinaria, en materia contencioso administrativa las partes no están en un plano de igualdad, pues las entidades del Estado actúan a través de sus representantes legales o apoderados, situación que las sitúa en una posición ventajosa o privilegiada frente al particular que puede carecer de experiencia o conocimientos jurídicos para la negociación.

2.3. Copias simples. Se pueden aportar copias simples en la solicitud de conciliación, salvo que por disposición legal se ordene lo contrario. Sobre el particular, el nuevo Código General del Proceso prevé que las copias tienen el mismo valor probatorio que el documento original, por lo que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013, Rad. 05001-23-31-000-1996-00659-01([25022](#)), decidió otorgarle valor probatorio a los documentos aportados en copia simple a un proceso, sobre los cuales se ha surtido el principio de contradicción y no han sido tachados de falsos ni se ha controvertido su contenido. Si bien la situación analizada en dicha providencia no se refería a un tema relativo a la conciliación, es razonable asumir que la jurisprudencia contencioso administrativa también le otorgue el mismo valor probatorio que los documentos originales a las copias simples que se alleguen en un trámite conciliatorio.

2.4. Inasistencia a audiencias de conciliación. De conformidad con el Decreto [1716](#) de 2009, para que se generen las consecuencias que acarrea la inasistencia de una de las partes o sus

apoderados a la audiencia de conciliación, esto es, la imposición de multas y la posibilidad de que su conducta sea considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito, la inasistencia a dicha audiencia debe ser injustificada. De acuerdo al numeral 7 del artículo [9o](#) del referido decreto, los interesados pueden justificar dicha situación esgrimiendo circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito. Por esto, es de significativa importancia la valoración que realice el conciliador de las excusas presentadas por la inasistencia a la audiencia de conciliación, en tanto del análisis que se realice puede determinarse si en realidad existieron circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor.

2.5. Obligaciones sujetas a plazo o condición. Resulta válido que en los acuerdos conciliatorios se pacten obligaciones sujetas al cumplimiento de algún plazo o condición, por lo cual una vez llegado el plazo u ocurrida la condición estas se hacen exigibles.

2.6. Veeduría fiscal. En el acta de liquidación de un contrato estatal pueden constar los acuerdos conciliatorios a los que lleguen las partes para poder declararse a paz y salvo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo [217](#) del Decreto 19 de 2012. Sin embargo, esta situación no impide, restringe o limita las competencias de las respectivas autoridades para ejercer la correspondiente veeduría fiscal.

2.7. Acuerdos conciliatorios por violaciones de Derechos Humanos. Cuando se realizan conciliaciones extrajudiciales o judiciales, por concepto de indemnización de perjuicios causados por violaciones de los Derechos Humanos que hayan sido declaradas como tales en decisiones expresas de los órganos internacionales competentes, existe un procedimiento especial con requisitos diferentes a los establecidos para el resto de conciliaciones. Con fundamento en la Ley [288](#) de 1996, se deben cumplir las siguientes exigencias:

2.7.1. Que exista una decisión previa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la cual se concluya que el Estado colombiano incurrió en violación de Derechos Humanos en un caso concreto y establezca, como consecuencia, el deber de indemnizar los perjuicios causados.

2.7.2. Que exista concepto previo favorable al cumplimiento de la decisión adoptada por el órgano internacional, por parte de un Comité constituido por los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho y Defensa Nacional.

3. ASUNTOS CONCILIABLES Y NO CONCILIABLES.

3.1. Las controversias sobre pretensiones económicas son conciliables, mientras que los conflictos en torno a derechos ciertos e indiscutibles no son susceptibles de conciliación, por lo cual en cada caso el juez debe analizar si resulta procedente la conciliación en el asunto debatido.

3.2. La jurisprudencia contencioso administrativa ha indicado que los efectos patrimoniales de los actos de retiro de los miembros de la fuerza pública son conciliables y no constituyen derechos ciertos e indiscutibles, por lo cual, en estos casos la conciliación es un requisito de procedibilidad para demandar dichos actos ante la mencionada Jurisdicción, al igual que la indexación de prestaciones laborales, pues se trata de depreciaciones monetarias que pueden ser transadas.

3.3. El Consejo de Estado ha señalado, con fundamento en el artículo [70](#) de la Ley 446 de 1998 y el parágrafo 1o del artículo [2o](#) del Decreto 1716 de 2009, que los conflictos que versen sobre materias tributarias no pueden ser objeto de conciliación. Sin embargo, en algunos casos, la

Corte Constitucional ha declarado exequible leyes especiales que han fijado de manera transitoria la posibilidad de conciliar conflictos de carácter tributario.

4. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD.

4.1. En materia contencioso administrativa el requisito de procedibilidad atinente a la conciliación es constitucional en la medida que el legislador previó unas condiciones que hacen compatible dicha exigencia procesal con el derecho de acceso a la administración de justicia. Estas condiciones se refieren a que la conciliación contencioso administrativa (i) debe ser aprobada judicialmente, (ii) sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, e (iii) impone al representante legal o apoderado de las entidades públicas la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y proponer fórmulas de solución.

4.2. Para acreditar el requisito de procedibilidad en materia de conciliación prejudicial no basta con haber presentado la solicitud de conciliación, es necesario además que la parte actora demuestre que la audiencia respectiva se celebró, o que transcurrieron más de tres (3) meses a partir de la presentación de la solicitud de conciliación sin que hubiere sido posible la celebración de la audiencia, de lo contrario, su incumplimiento genera el rechazo de la demanda.

4.3. La solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo no excusa a la parte de agotar la conciliación como requisito de procedibilidad, pues las medidas cautelares referidas en el inciso 5o del artículo [35](#) de la Ley 640 de 2001 hacen referencia a aquellas previstas en el Código de Procedimiento Civil y que tienen como finalidad evitar que el deudor se insolvente. Ahora bien, si las medidas cautelares que se soliciten son de carácter patrimonial el requisito de procedibilidad no opera, ello al tenor de lo dispuesto en el artículo [613](#), inciso 2o, del mencionado Código.

4.4. En asuntos laborales, bien sea que correspondan a la Jurisdicción Ordinaria o Contencioso Administrativa, la conciliación prejudicial no es exigible como requisito de procedibilidad, pues la obligación de intentar un arreglo conciliatorio quebranta el artículo [53](#) de la Constitución Política, según el cual, corresponde a la ley tener en cuenta la facultad de los trabajadores para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, facultad que se ve afectada cuando se exige al particular acudir a la conciliación como requisito previo a la presentación de la demanda.

4.5. El artículo [38](#) de la Ley 1122 de 2007 establece que la Superintendencia Nacional de Salud puede actuar como conciliadora, de oficio o a petición de parte, en los conflictos que surgieran entre sus vigilados y/o entre estos y los usuarios. No obstante, ello no significa que la conciliación, en este caso, se convierta en un requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

4.6. La conciliación prejudicial es requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, de acuerdo con el artículo [47](#) de la Ley 1551, sin embargo, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la norma bajo el entendido de que “el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido, cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo”, pues de lo contrario se vulneraría el artículo [53](#) de la Constitución Política.

4.7. Es importante advertir, que el agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, no es necesario para efectos de acudir ante tribunales de arbitramento encargados

de resolver controversias derivadas de contratos estatales.

5. FECHA EN QUE RESULTA EXIGIBLE LA CONCILIACIÓN COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA ACUDIR A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

5.1. El Consejo de Estado ha sostenido que son igualmente válidas las interpretaciones según las cuales el requisito de procedibilidad atinente a la conciliación en lo contencioso administrativo resulta exigible desde la entrada en vigencia de la Ley [1285](#) de 2009 o desde que entró a regir el Decreto [1716](#) de 2009. Sin embargo, aclaró que “cuando como en este caso existen dos interpretaciones igualmente válidas debe privilegiarse la que garantice de mejor manera el acceso a la administración de justicia”, por lo cual debe estudiarse en cada caso concreto cuál es la interpretación más garantista.

6. COMITÉ DE CONCILIACIÓN.

6.1. Las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial y que constitucionalmente gozan de autonomía, señalados en el artículo [40](#) de la Ley 489 de 1998, no están obligados a conformar un Comité de Conciliación, pues esta es una facultad discrecional de dichas entidades; sin embargo, si deciden constituirlo se deben regir por el Decreto [1716](#) de 2009, en lo pertinente.

6.2. La presencia discrecional de un funcionario de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con derecho a voz y voto en los Comités de Conciliación, prevista en el ordinal (viii) del numeral 3 del artículo [6o](#) del Decreto 4085 de 2011, no constituye una intromisión indebida, pues con su participación se busca fortalecer la defensa de los intereses públicos en litigio.

6.3. Conforme al artículo [16](#) del Decreto 1716 de 2009, la decisión de conciliar adoptada con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, por sí sola, no da lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición, salvo por actuaciones negligentes u omisiones individuales de los integrantes del comité de conciliación que conlleven a un detrimento patrimonial del Estado.

6.4. Las actas de los Comités de Conciliación no son actos administrativos que puedan ser recurridos mediante acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, pues no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

7. ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL TRÁMITE DE CONCILIACIONES EN ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.

7.1. Resulta ajustada a la Constitución Política la decisión legislativa acerca de que sean los agentes del Ministerio Público la instancia ante la cual se adelanta la conciliación extrajudicial, pues de esta manera se busca proteger el patrimonio público.

7.2. Los procuradores judiciales administrativos no están facultados para decidir qué acuerdos conciliatorios someten a la revisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues en estos asuntos está de por medio el patrimonio público. Por tal razón, todos los acuerdos conciliatorios deben ser aprobados judicialmente.

7.3. Los agentes del Ministerio Público ante quienes se presentan las solicitudes de conciliación en la Jurisdicción Contencioso Administrativa deben velar por el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para solicitar una audiencia de conciliación.

7.4. Los agentes del Ministerio Público no pueden decidir sobre la caducidad del término para interponer las acciones legales cuando se les presente una solicitud de conciliación extrajudicial, esto con el fin de proteger el derecho al acceso a la administración de justicia. Sin embargo, en el acta de conciliación deben dejar constancia en caso de que sea evidente que ha operado el fenómeno de la caducidad.

7.5. Los agentes del Ministerio Público, cuya actuación en un trámite conciliatorio no sea diligente y cuidadosa deben responder disciplinariamente por el incumplimiento de sus funciones.

8. CONCILIACIÓN Y ACCIÓN DE REPETICIÓN.

8.1. El requisito de procedibilidad atinente a la conciliación extrajudicial no es aplicable a la acción de repetición, ya que se busca hacer menos gravosa la carga procesal para el Estado. En todo caso, el Estado puede promover la conciliación antes o durante el proceso judicial.

8.2. La acción de repetición procede también cuando el detrimento patrimonial del Estado, generado por la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes, sea consecuencia de una conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley.

8.3. La acción de repetición no se extingue cuando en un proceso judicial se concilie respecto de la pretensión patrimonial ejercida contra el Estado. En este caso debe seguirse el proceso para que se resuelva lo relativo a la obligación del llamado en garantía con fines de repetición -si se empleó la figura de llamamiento en garantía- a efectos de reembolsar al Estado las sumas de dinero respectivas.

9. CADUCIDAD DEL TÉRMINO PARA EJERCER O INTERPONER LOS MEDIOS DE CONTROL O ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS Y LA CONCILIACIÓN.

9.1. Para aprobar judicialmente una conciliación extrajudicial es necesario que al momento de elevarse la solicitud de conciliación, el término para interponer la respectiva acción no haya caducado.

9.2. La caducidad del término para interponer las acciones se interrumpe cuando se eleva la solicitud de conciliación hasta que se configure alguno de los siguientes eventos: (i) se logre el acuerdo, o (ii) se expidan las constancias respectivas en caso de que fracase la conciliación, o (iii) venzan los tres meses previstos para llevar a cabo la audiencia de conciliación ante el Ministerio Público a partir del momento en que se eleva la solicitud, lo que ocurra primero.

9.3. La caducidad del término para incoar las acciones se suspende, incluso, si el asunto no es conciliable, hasta el día en que se expida la certificación de que trata el numeral 3 del artículo 2o de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3o del Decreto 1716 de 2009, esto es, la constancia de que el asunto no es conciliable.

9.4. En caso de que el Ministerio Público dilate la realización de la audiencia de conciliación y transcurran más de tres (3) meses desde el momento en que se elevó la solicitud sin que haya sido posible realizar tal audiencia, continúa vigente la interrupción de la caducidad del término para interponer la respectiva acción contencioso administrativa.

10. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL REALIZADA DESPUÉS DE PRESENTADA LA

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

10.1. Si la conciliación extrajudicial se lleva a cabo con posterioridad a la presentación de la demanda, pero antes de que se encuentre en firme el auto mediante el cual se rechaza la acción por no haberse surtido el trámite prejudicial, se debe tener por cumplido el requisito exigido por el artículo [13](#) de la Ley 1285 de 2009.

11. APROBACIÓN JUDICIAL DE LA CONCILIACIÓN.

11.1. La conciliación en materia contencioso administrativa debe ser aprobada judicialmente para que produzca efectos jurídicos, sea vinculante para las partes y haga tránsito a cosa juzgada.

11.2. Las partes pueden desistir del acuerdo conciliatorio mientras este no haya sido aprobado judicialmente, por lo cual no puede el juez impartirle aprobación u homologarla cuando medie manifestación expresa o tácita de las partes o una de ellas en sentido contrario.

11.3. El juez administrativo al que se somete un acuerdo conciliatorio para su aprobación debe pronunciarse de fondo y en consecuencia, aprobar o improbar el acuerdo al que llegaron las partes, sin que le sea posible abstenerse de emitir un pronunciamiento en uno u otro sentido.

11.4. No resulta jurídicamente posible hacer aprobaciones parciales de un acuerdo conciliatorio, pues esto implicaría alterar lo convenido por las partes, y por ende, vulnerar la autonomía de su voluntad.

Notas de Vigencia

- Mediante la Circular ANDJE [2](#) de 2015, publicada en el Diario Oficial No. 49.441 de 2 de marzo de 2015, se da alcance a este numeral en los siguientes términos:

'2.1. Con el propósito de lograr una mayor efectividad de la conciliación y sin que ello implique sustituir a las partes en su autonomía de la voluntad, sino que, por el contrario, en aras de respetar el acuerdo, el juez contencioso administrativo puede aprobarlo “en aquella parte o segmento independiente que considera no es violatorio del ordenamiento jurídico o de las garantías constitucionales, para posponer a la sentencia aquella parte del acuerdo conciliatorio que pudiera contravenir la normativa, sin perjuicio de que las partes en otra ocasión puedan volver a celebrar otro acuerdo conciliatorio respecto de ese punto específico con el fin de volver a analizarlo y someterlo a reconsideración del juez mediante otro acuerdo conciliatorio”.'

Adicionalmente establece:

'4. LINEAMIENTOS JURISPRUDENCIALES ADICIONALES EN MATERIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y JUDICIAL EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN RELACIÓN CON LA CAPACIDAD DE LAS PARTES PARA CONCILIAR Y EL EJERCICIO DE LA PATRIA POTESTAD EN EL TRÁMITE DE LA CONCILIACIÓN.

4.1. Quien concurre como apoderado judicial de quienes iniciaron el proceso siendo menores de edad y que para la fecha de la audiencia de conciliación ya cumplieron la mayoría de edad, no requieren de un nuevo poder, toda vez que la terminación de aquel solo se produce por la revocatoria por parte del poderdante o la renuncia por parte del mandatario, con sujeción a las formalidades previstas al efecto por el ordenamiento jurídico procesal. En consecuencia, el

poder otorgado a un abogado por quien ejercía la patria potestad del menor sigue vigente al llegar este a la mayoría de edad, en tanto no lo revoque.

4.2. Para que se pueda disponer de los derechos de los menores sometidos a la patria potestad al interior de una conciliación, no es necesaria la autorización previa del juez de familia, en virtud de que la misma se lleva a cabo en una etapa extraprocesal o procesal y por lo tanto, dicha disposición de derechos ya se encuentra sometida a homologación o control judicial, control en el que el juez contencioso administrativo aprueba el acuerdo luego de verificar que se respeten los derechos e intereses de ambas partes, incluidos los menores. '

11.5. El auto que imprueba una conciliación prejudicial no tiene efectos de cosa juzgada, pues dichos efectos sólo se reputan del acta de conciliación debidamente aprobada, por lo tanto, la celebración de una conciliación que resulta improbadada no cierra las puertas a la celebración de una posterior.

12. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE COSA JUZGADA DE LA CONCILIACIÓN AL PROCESO JUDICIAL.

12.1. En los casos en los que existe un sólo litigio, con una única parte demandante y demandada, y la responsabilidad del Estado ha sido objeto de conciliación, los efectos de la cosa juzgada del auto que aprueba la conciliación impiden que el tema de la responsabilidad de la entidad pública se trate nuevamente en el proceso judicial, bien sea porque este siguió respecto de las personas llamadas en garantía, o porque se continuó sobre pretensiones no conciliadas. Sin embargo, cuando se trata de una acumulación de procesos, los efectos de la conciliación llevada a cabo en uno de ellos no se extienden a los accionantes de los demás procesos en los que no se llegó a un acuerdo conciliatorio.

13. CONCILIACIONES LESIVAS PARA EL PATRIMONIO DEL ESTADO O PARA LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES.

13.1. Todo acuerdo conciliatorio en cuya celebración participe una entidad pública debe contar con un respaldo probatorio suficiente que permita demostrar que este no resulta lesivo para los intereses patrimoniales del Estado y no vulnera ninguna norma constitucional o legal, pues de lo contrario será improbadado por el juez administrativo.

13.2. Los derechos de los menores son prevalentes e irrenunciables, por lo que ni siquiera en una audiencia de conciliación sus representantes legales pueden disponer de sus derechos.

13.3. El acuerdo conciliatorio no puede ser abiertamente lesivo y desequilibrado para los particulares que han sufrido un daño antijurídico por parte del Estado, pues este debe ser justo, equilibrado, razonable y proporcional al daño que se causó. En la providencia de unificación del 28 de abril del 2014, Rad. 200012331000200900199 01 (41.834), la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó los siguientes parámetros en relación con el monto del perjuicio a conciliar:

i) “Cuando exista sentencia condenatoria de primera instancia y el acuerdo tenga como objeto un porcentaje de esa indemnización, la conciliación podrá convenirse entre el 70% y el 100% de esa condena”.

ii) “Cuando la sentencia de primera instancia no hubiere sido estimatoria de las pretensiones o esta aún no se hubiere proferido, el monto del acuerdo conciliatorio podría acordarse entre el 70

y el 100% de las sumas que esta Corporación, también de forma indicativa, ha señalado como plausibles para el reconocimiento de las indemnizaciones a que puede haber lugar según el perjuicio de que se trate en razón de la situación fáctica y la intensidad y prolongación del daño - entre otros factores-, según corresponda”.

iii) “Por último, debe precisarse que las consideraciones y los parámetros antes señalados no están llamados a aplicarse en aquellos eventos en los cuales, aunque se encuentre acreditado el daño, no suceda lo mismo en relación con el quantum del perjuicio, situaciones en las cuales el propio juez debería acudir a la equidad como principio y fundamento para determinar el monto de la indemnización a decretar; en consecuencia, cuando en estas circunstancias se pretenda alcanzar un acuerdo conciliatorio, el margen de negociación entre las partes será mayor y serán ellas las que en su criterio y libre disposición -eso sí respetando los postulados de razonabilidad y proporcionalidad y evitando siempre el abuso de la posición dominante de una de las partes- definan los términos de su respectiva conciliación y, por su puesto, corresponderá al juez competente evaluar y definir, de conformidad con las particularidades de cada caso concreto, la legalidad del respectivo negocio jurídico”.

14. ACTAS DE CONCILIACIÓN.

14.1. El acta de conciliación, junto con el respectivo auto aprobatorio constituyen un título ejecutivo complejo, esto es, el acta por sí misma no constituye un título ejecutivo. En consecuencia, las pretensiones que se deriven del incumplimiento de un acuerdo conciliatorio deben tramitarse en un proceso ejecutivo.

14.2. El acta de conciliación, a diferencia de una sentencia judicial, requiere de protocolización ante notario mediante escritura pública cuando verse sobre bienes sujetos a registro.

Como ya se señaló previamente, en la presente Circular se presentan los lineamientos jurisprudenciales extractados de las distintas providencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo, previamente identificados en el documento especializado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado “Lineamientos Jurisprudenciales sobre la conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo”, el cual puede ser consultado en <http://defensajuridica.gov.co/>

La Directora General,

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

