



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

EN ASUNTOS DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

PREGUNTAS FRECUENTES



MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

LUIS RAMIRO ESCANDÓN HERNÁNDEZ
Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa

DIANA MARCELA GARCÍA PACHECO
Procuradora I Judicial II Administrativa



1 ¿Qué es la conciliación?

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual dos o más personas gestionan la solución directa de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado (diferente al juez) denominado conciliador,¹ quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión a la que se llegue e imparte su aprobación, siendo el acuerdo final obligatorio y definitivo para las partes que concilian.”²

2

¿Qué es la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo?

La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, a través del cual las partes de un conflicto que pueda ser conocido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias conciliables, con la colaboración de un agente del Ministerio Público, neutral y calificado.

Este mecanismo de solución de los conflictos entre los particulares y el Estado o entre entidades estatales, puede realizarse por fuera del proceso judicial o como requisito de procedibilidad,³ antes de presentar una demanda de nulidad y restablecimiento, de reparación directa o sobre controversias contractuales, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en asuntos de naturaleza conciliable.

1. Ver artículo 64 de la Ley 446 de 1998
2. Corte Constitucional, sentencia C-893-01, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.
3. Ver artículo 13 de la Ley 1285 de 2009

Esta clase de conciliación extrajudicial es de naturaleza mixta en el sentido de que la actuación que realiza el Agente del Ministerio Público se asemeja a una actuación administrativa,⁴ en donde en casos de vacíos se acude a las normas de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mientras que la aprobación o improbación que imparte el juez en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 1716 de 2009 incorporado en el Decreto 1069 de 2015, es una típica actuación judicial.

Así, puede concluirse que con la conciliación se facilita la administración de justicia, pero dicha actividad, en lo que respecta al Agente del Ministerio Público, no es judicial sino de naturaleza administrativa.⁵

3

¿Cuáles son las características de la conciliación?

Las características esenciales⁶ que informan la conciliación son las siguientes:

A

La conciliación es un mecanismo alternativo útil para la solución de los conflictos.

B

Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, por la voluntad concertada o el consenso de las partes.

C

La conciliación extrajudicial constituye una actividad preventiva, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal, es decir a la jurisdicción contencioso administrativo.

D

El conciliador (agente del Ministerio Público), no interviene para imponer a las partes la solución del conflicto sino que facilita o promueve que se llegue a un acuerdo; no obstante, el acuerdo conciliatorio requiere aprobación judicial.

E

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

F

La conciliación es el resultado de una actuación administrativa que se encuentra reglada por el legislador, en leyes especiales y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. Es realizada por autoridades administrativas en cumplimiento de funciones conciliatorias
5. Ver Anexo 1 al Memorando No.16 de 2021 expedido por el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa
6. Ver Sentencia C-160 de 1999

4

¿Cuáles son los principios de la Conciliación Extrajudicial en materia Administrativa?

La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos se guía por los siguientes principios, así como por los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. Igualmente, serán aplicables los principios de que trata el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto resulten compatibles con la naturaleza y características de este mecanismo alternativo de solución de controversias.

1. Garantía de acceso a la justicia:

En la regulación, implementación y operación de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos se garantizará el acceso a la justicia al propiciar la solución pacífica de los conflictos autónomamente por las partes involucradas de manera pronta, oportuna y eficaz.

2. Seguridad jurídica:

El análisis del conflicto deberá contar con referentes de confianza en el proceso conciliatorio como medio para la solución alternativa y pacífica del conflicto y creador de derechos con efectos de cosa juzgada, lealtad procesal en la actuación, y certeza en la justicia desde actores sociales e institucionales.

3. Economía:

La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos propende por la optimización y eficiencia en el funcionamiento de las entidades públicas, por la descongestión de la administración de justicia, por la reducción del impacto fiscal de las condenas judiciales y por el aprendizaje institucional para la prevención del daño antijurídico.

4. Autonomía de la voluntad de las partes:

Todos los acuerdos construidos en el trámite de la conciliación dependen directamente de la decisión libre de las partes involucradas en el conflicto, con las cargas y límites propios que impone la función administrativa y las finalidades del Estado.

5. Celeridad:

Los trámites y procedimientos definidos en la ley para la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos deberán interpretarse y aplicarse por el agente del Ministerio Público en función de la solución ágil del conflicto. El agente del Ministerio Público, las partes, sus apoderados o representantes legales no podrán incurrir en dilaciones injustificadas. En el trámite conciliatorio se incentivará el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para efectos de agilizar y facilitar el acceso a este mecanismo por parte de los interesados en todo el territorio nacional.

6. Ánimo conciliatorio:

El agente del Ministerio Público, las partes, los mandatarios, los apoderados y cualquier persona facultada para participar en la audiencia de conciliación, procurarán mantener el ánimo conciliatorio, con el fin de cumplir con los objetivos de la conciliación.

La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos por medios electrónicos se rige por los principios mencionados y, especialmente, por los principios de economía, neutralidad tecnológica, autenticidad, integridad, interoperabilidad, recuperabilidad de la información y armonización directa con las corporaciones o despachos judiciales de conformidad con la normativa aplicable en materia de uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

5

¿Qué significa agotar el requisito de procedibilidad para poder acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?

Toda persona natural o jurídica (pública o privada) que considere se le ha causado un daño antijurídico con ocasión de la expedición de un acto administrativo particular o de la ocurrencia de un hecho, una omisión o una operación administrativa o de la celebración, ejecución

o terminación de un contrato estatal, debe intentar, obligatoriamente, la celebración de un acuerdo conciliatorio de las controversias existentes con las entidades u organismos de derecho público o con el particular que ejerza funciones públicas, antes de presentar la respectiva demanda encaminada a obtener una pretensión económica, conforme lo señala el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 35 de la Ley 640 de 2001.

6

¿Cuándo se considera cumplido el requisito de procedibilidad?

El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo o cuando vencido el término previsto, es decir, 3 meses⁸ contados a partir de la presentación de la solicitud, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento, se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.

No obstante, hasta tanto permanezca vigente el estado de emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social a causa del nuevo coronavirus COVID – 19 declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, el plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las Conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativo será de cinco (5) meses.⁹

7

¿Ante quién debe presentarse la solicitud de conciliación extrajudicial?

La solicitud debe presentarse de manera individual o conjunta¹⁰ por los interesados, que bien pueden ser personas naturales o personas jurídicas públicas o privadas, quienes actuarán a través de abogado inscrito y deberá contar con la facultad expresa para conciliar. Dicha solicitud de conciliación debe dirigirse a los procuradores judiciales que desempeñan funciones de intervención ante los jueces o tribunales administrativos competentes para aprobar la respectiva conciliación. En las ciudades donde exista más de un procurador judicial para asuntos administrativos, el asunto se someterá a reparto.

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

7. Ver artículo 13 de la Ley 1285 de 2009

8. Ver inciso primero del artículo 20 de la Ley 640 de 2001.

9. Ver artículo 9 Decreto 491 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

10. Siempre que se reúnan los requisitos establecidos en el artículo 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de acumulación de pretensiones.

8

¿Se requiere abogado para presentar la solicitud de conciliación?

En aras de la protección de los derechos de las personas involucradas en el conflicto, la ley establece que, en la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, las partes deben estar representadas por abogado titulado e inscrito, quien deberá concurrir, a las audiencias que se lleven a cabo.¹¹

Es importante resaltar que en lo no previsto respecto al derecho de postulación establecido en el párrafo 3 del artículo 1 de la Ley 640 de 2001 y en el artículo 5 del Decreto Reglamentario 1716 de 2009 incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.1.5. del Decreto 1069 de 2015, se debe acudir a lo señalado en el artículo 73 y siguientes del Código General del Proceso, en virtud de la remisión expresa establecida en el inciso tercero del artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que dispone que en los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales en lo no previsto en ésta se aplicarán las disposiciones del CPACA, código que a su vez, en el artículo 306 remite al C.G.P. en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos.

Criterio que igualmente opera en materia de poderes especiales, ante el vacío en la Ley especial y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, motivo por el cual se aplicará el Código General del Proceso y el artículo 5 del Decreto 806 de 2020, norma garantista que modifica temporalmente este último estatuto procesal,¹² conforme lo estableció el artículo segundo de la Resolución No. 0462 del 30 de noviembre de 2020 expedida por el Procurador General de la Nación.

9

¿Qué requisitos debe cumplir la solicitud de conciliación?

La solicitud debe contener los siguientes requisitos:¹³

- A** La designación del funcionario a quien se dirige.
- B** La individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso.
- C** Las diferencias que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan.

11. Ver párrafo 3 del artículo 1 de la Ley 640 de 2001 en concordancia con el artículo 2.2.4.3.1.1.5. Derecho de Postulación. Decreto 1069 de 2015.

12. Ver artículo 16 Decreto 806 de 2020 Norma vigente hasta el 3 de junio de 2022.

13. Ver artículo 6 del Decreto 1716 de 2009 incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.1.6. del Decreto 1069 de 2015.

D La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso,

E La demostración del agotamiento del procedimiento administrativo, a través del acto expreso o presunto, cuando ello fuere necesario.

F La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones.

G La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos.

H La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones.

I La firma del solicitante o solicitantes.

J La copia llevada a la convocada con el sello de recibido.

Nota: Antes de presentar la solicitud de conciliación ante el agente del Ministerio Público debe radicarse una copia de la misma, en la entidad involucrada en la controversia (convocada) a efectos de que esté enterada del trámite conciliatorio que se pretende adelantar y si la demandada es una entidad del orden nacional se deberá además radicar copia ante la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.¹⁴

10

¿En la solicitud de conciliación debe especificarse el tipo de medio de control a presentar en caso de no concretar el acuerdo conciliatorio?

Además de los requisitos anteriores, teniendo en cuenta que los términos de caducidad son diferentes para cada uno de los medios de control¹⁵ y que por mandato legal no puede conciliarse cuando el correspondiente medio ha caducado, en la solicitud se debe precisar cuál es el medio de control que en caso de no llegarse a acuerdo, eventualmente se ejercerá.¹⁶

Cuando el medio de control que eventualmente se llegare a interponer fuere el de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación extrajudicial sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos o cuando esté debidamente agotado el procedimiento administrativo, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador.

14. Ver artículo 613 del C.G.P.

15. Se refiere a los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales.

16. Ver artículo 164 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

11

¿Qué pasa cuando falta alguno de estos requisitos?

En este evento, el agente del Ministerio Público para Asuntos Administrativos debe inadmitir la solicitud informando a los interesados, sobre la falta de alguno de ellos, para que subsane la omisión dentro de los 5 días siguientes so pena de ser declarada desistida y tenerla por no presentada, de conformidad con lo previsto en el párrafo 3° del artículo 35 de la Ley 640 de 2001, modificado por el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010.

12

¿Quién debe hacer la citación a la audiencia?

La citación a la audiencia la hace el agente del Ministerio Público ante quien se realice el trámite. El agente del Ministerio Público al avocar el conocimiento de la solicitud de conciliación, admitirá el trámite conciliatorio si está ajustado a derecho, fijará fecha y hora para la realización de la audiencia indicando la modalidad en la que se realizará y las reglas aplicables; así mismo enviará la correspondiente citación.

La citación se realizará por el medio más expedito y eficaz (correo electrónico, fax, entre otros) con una antelación no inferior a 15 días a la realización de la audiencia, indicando sucintamente el objeto de la conciliación y las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.

13

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

En caso de que el agente del Ministerio Público no resulte competente para conocer de la conciliación extrajudicial en razón del factor territorial o por la naturaleza del asunto, lo remitirá al agente del Ministerio Público que tenga atribuciones para el efecto.¹⁷

14

¿Qué asuntos son susceptibles de conciliación?

Las personas jurídicas de derecho público pueden conciliar extrajudicialmente, total o parcialmente, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138¹⁸ (nulidad y restablecimiento del derecho), 140¹⁹ (reparación directa) y 141²⁰ (controversias contractuales) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

15

¿Qué asuntos no son susceptibles de conciliación?

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 8° de la Ley 640 de 2001, es deber del conciliador velar porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los mínimos e intransigibles. De igual forma, no procederá la conciliación cuando haya operado el fenómeno de la caducidad, los asuntos deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 o el acuerdo verse sobre conflictos de carácter tributario²¹ y cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos.²²

Igualmente, al tenor de lo señalado en el artículo 613 del C.G.P., no es necesario agotar el requisito de procedibilidad respecto de los procesos ejecutivos,²³ en los procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública.

18. ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

19. ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

20. ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.

21. Ver párrafo 1 del artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, y el Acta del Comité de Conciliación de la DIAN No. 111 del 12 de junio de 2009 mediante la cual se establecen los asuntos tributarios no conciliables.

22. Ver artículo 34 de la ley 2080 de 2021.

23. Ver artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 respecto de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

De otro lado, el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021 al modificar el contenido del numeral 1 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reiteró que: “Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.”

No obstante, establece que este requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

16

¿Qué ocurre si el conflicto no es conciliable?

Cuando el agente del Ministerio Público determine que el conflicto, por su naturaleza jurídica, no es transigible, desistible o conciliable, expedirá dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la presentación de la solicitud de conciliación auto mediante el cual declarará que el asunto no es conciliable, decisión en contra de la cual procede el recurso de reposición,²⁴ vencido el término del recurso se expedirá una constancia²⁵ con el siguiente contenido:

A Lugar y fecha de presentación de la solicitud de conciliación.

B Fecha en la que es expedida la constancia.

C Objeto de conciliación (partes, pretensiones y cuantía).

D Razones de derecho que motivan que el conflicto no es conciliable.

E Firma del conciliador.

Junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados, si a ello hubiese lugar y para mayor seguridad se guardará copia de la solicitud en el archivo respectivo del agente del Ministerio Público.

24. Ver anexo 2 al Memorando 16 de 2021.

25. De acuerdo con el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 640 de 2001 en concordancia con el parágrafo 2 del artículo 2.2.4.3.1.1.6. del Decreto 1069 de 2015.

17

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

Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, el agente del Ministerio Público admitirá la solicitud y citará a los interesados (las partes y quienes en su criterio deban asistir), para que concurran a la audiencia de conciliación el día y la hora que señale. La audiencia de conciliación tendrá lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la admisión.²⁶

En el auto mediante el cual se fija fecha para la realización de la audiencia de conciliación extrajudicial, el procurador judicial deberá informar a las partes que la audiencia se realizará de manera no presencial y dará a conocer las reglas para su desarrollo. Igualmente, se solicitará que la decisión del comité de conciliación o de la instancia correspondiente, de la entidad convocada sea remitido por medios electrónicos al agente del Ministerio Público a más tardar 3 días antes de la fecha y hora fijada para la realización de la audiencia, el cual deberá estar acompañado de los documentos que acrediten la representación judicial de la convocada y de los datos de contacto del apoderado judicial, incluido su correo electrónico y número celular.

Adicionalmente, se debe tener presente que el artículo 9 del Decreto 491 de 2020 dispuso que mientras dura la emergencia sanitaria, presentada la copia de la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos ante la entidad convocada, el Comité de Conciliación contará con treinta (30) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión.

18

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

Si en la solicitud se presentan pretensiones sobre asuntos conciliables y no conciliables, el agente del Ministerio Público expedirá constancia al interesado respecto de los asuntos no conciliables, como se indicó en la pregunta No. 15; y respecto de la parte conciliable, el agente del Ministerio Público deberá admitir la solicitud y citar a las partes para realizar la respectiva audiencia de conciliación.

19

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

La citación a la audiencia debe comunicarse a las partes por el medio que el agente del Ministerio Público considere más expedito y eficaz (correo electrónico, teléfono, fax, telegrama), indicando brevemente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de no comparecer a la audiencia.²⁷

26. Ver artículo 7 del Decreto 1716 de 2009 incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.1.7. del Decreto 1069 de 2015.

27. Ver artículo 20 de la Ley 640 de 2001 en concordancia con el artículo 7 del Decreto 1716 de 2009 incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.1.7. del Decreto 1069 de 2015.

Igualmente, se deberá informar a las partes si la audiencia se realizará de manera presencial o no presencial, en este último evento se dará a conocer si será en forma sincrónica o asincrónica y les dará a conocer las reglas para su desarrollo.²⁸

Es importante señalar que conforme la Resolución 312 de 2020 y los lineamientos dados por el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, la regla general es la realización de la audiencia de conciliación de manera no presencial mediante la modalidad sincrónica a través de la plataforma Microsoft Teams y de manera excepcional se efectuara presencial o asincrónica.

20

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

Cuando circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito impidan a alguno de los interesados acudir a la correspondiente sesión, deberá informarlo así a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que debía o se celebró la audiencia.

En el evento en que se justifique la inasistencia con base en las mencionadas circunstancias y estén debidamente acreditadas se podrá fijar nuevamente fecha y hora para la realización de la audiencia de conciliación.

21

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

Si hecha la citación para la audiencia ambas o una de las partes no comparece el agente del Ministerio Público dejará constancia en el acta de su inasistencia e informará que dentro de los tres (3) días siguientes la parte podrá justificar su no comparecencia siempre que demuestre la ocurrencia de circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito.

Finalizado dicho término sin que se justifique la inasistencia con fundamento en el supuesto de que trata el numeral 7 del artículo 2.2.4.3.1.1.9. (Circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito) se entenderá que no existe ánimo conciliatorio, lo que se hará constar expresamente por el agente del Ministerio Público, quien dará por agotada la etapa conciliatoria y expedirá la correspondiente constancia.

22

¿Cuáles son las consecuencias de la inasistencia no justificada?

Si las partes o alguna de ellas no comparece a la audiencia de conciliación a la que fue citada y no justifica su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes, su conducta podrá ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos.²⁹

Igualmente, cuando deba surtir la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad³⁰ y se instaure la demanda judicial, el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

23

¿Cómo se desarrolla la audiencia de conciliación?

Fijada la fecha para celebrar la respectiva diligencia y previa citación de los interesados, por parte del agente del Ministerio Público, se lleva a cabo la audiencia de conciliación "bajo la Dirección -personal e indelegable- del Agente del Ministerio Público". El desarrollo de la audiencia³¹ será en los siguientes términos:

- A** El agente del Ministerio Público dirigirá libremente el trámite de la conciliación guiado por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad.
- B** La intervención activa del Ministerio Público en las conciliaciones extrajudiciales, le obliga incluso a proponer fórmulas de acuerdo cuando encuentre estructurados los elementos que dan lugar a la responsabilidad administrativa, así como a solicitar al Comité de Conciliación que reconsidere sus decisiones cuando a ello haya lugar.³²
- C** El agente del Ministerio Público concederá el uso de la palabra a cada una de las partes por el término que considere necesario, para la debida exposición de sus posiciones.
- D** Los interesados justificarán sus posiciones con los medios de prueba que se acompañaron a la solicitud de conciliación o que se presenten en el curso de la audiencia. El agente del Ministerio Público podrá solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes; con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio.
- E** Si los interesados no plantean fórmulas de arreglo, el Agente del Ministerio Público podrá proponer las que considere procedentes para la solución de la controversia, las cuales pueden ser acogidas o no por las partes.

29. Ver artículo 22 de la ley 640 de 2001

30. Ver parágrafo 1 del artículo 35 de la Ley 640 de 2001.

31. Ver artículo 9 Decreto 1716 de 2009 incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.1.9. del Decreto 1069 de 2015.

32. Ver Corte Constitucional, Sentencia C-111 de 1999.

El agente del Ministerio Público podrá llevar a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo de manera no presencial, por cuanto se trata de un procedimiento administrativo que conforme a lo señalado en el artículo 53 de la Ley 1437 de 2011 puede realizarse a través de medios electrónicos.

Adicionalmente, esta modalidad amplia, mejora, facilita y agiliza la prestación del servicio de conciliación extrajudicial en materia administrativa e impacta los procesos misionales de la entidad; así mismo facilita su acceso, elimina barreras físicas y optimiza la utilización de recursos ya existentes; motivo por el cual los Procuradores judiciales fueron autorizados para adelantar en cualquier tiempo esta modalidad de audiencia de manera sincrónica como regla general y excepcionalmente asincrónica o presencial.

Es así que las audiencias de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa no presenciales permiten que se cumpla la función de manera eficiente y eficaz, garantizando los derechos de las partes e intervinientes.

Las audiencias de conciliación extrajudicial no presenciales están reguladas en la Resolución 0312 del 29 de julio de 2020 expedida por la Procuraduría General de la Nación, la cual las define de la siguiente manera:

Las audiencias de que trata el artículo 2.2.4.3.1.1.7 del Decreto 1069 de 2015 se adelantarán en la modalidad no presencial haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones dispuestas o autorizadas por la Procuraduría General de la Nación, con las que se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta. Estas audiencias se podrán realizar de manera sincrónica, por regla general³³ o de manera asincrónica.

A Las audiencias sincrónicas suponen el uso de tecnologías que permitan la grabación en audio y video de la intervención simultánea en la audiencia de todos sus intervinientes y el intercambio de información.

B Las audiencias asincrónicas se desarrollarán mediante el envío simultáneo o de documentos a través de correos electrónicos.³⁴

Igualmente, se podrán adelantar audiencias no presenciales simultáneas de manera sincrónica o asincrónica mediante el uso de los medios tecnológicos autorizados por la entidad, cuando existan varias solicitudes en las que haya identidad de la entidad convocada, del medio de control a incoar ante la jurisdicción contencioso administrativo y siempre que las pretensiones invocadas se refieran a una misma temática a conciliar.

La audiencia de conciliación extrajudicial no presencial se desarrollará en los términos establecidos en la Ley 640 de 2001, en el Decreto 1069 de 2015, las disposiciones que las modifiquen o sustituyan, y demás normas concordantes.

El procurador levantará acta de la audiencia en la que describirá la forma en que se tramitó, identificará a los intervinientes y realizará una síntesis de sus intervenciones. Dicha acta será suscrita por el procurador garantizando su autenticidad, se remitirá a los comparecientes y se agregará al expediente de forma electrónica.

33. Tener presente el párrafo segundo y tercero del artículo primero de la Resolución No. 0412 del 9 de octubre de 2020.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las audiencias de conciliación extrajudicial administrativas se realizarán únicamente de manera no presencial o virtual, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, para lo cual se deberá tener en cuenta lo dispuesto en las Resoluciones Nos. 127 y 312 de 16 de marzo y 29 de julio de 2020, respectivamente.

PARÁGRAFO TERCERO. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa en casos especiales podrá disponer la realización de audiencias presenciales por parte de los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado, para lo cual hará el correspondiente reparto. En el artículo primero de la Resolución 462 del 30 de noviembre de 2020 se reiteró:

PARÁGRAFO PRIMERO. Para efectos de la radicación de solicitudes de conciliación en materia de lo contencioso administrativo, los interesados deberán seguir utilizando los correos electrónicos establecidos en la Resolución 143 de 31 de marzo de 2020 y el link que para tal fin se dispuso en la sede electrónica del portal web de la Procuraduría General de la Nación.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las audiencias de conciliación extrajudicial administrativas se realizarán únicamente de manera no presencial o virtual, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, para lo cual se deberá tener en cuenta lo dispuesto en las Resoluciones Nos. 127 y 312 de 16 de marzo y 29 de julio de 2020, respectivamente.

PARÁGRAFO TERCERO. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, en casos especiales y atendiendo la especialidad de cada Delegado, podrá disponer la realización de audiencias presenciales por parte de los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado, para lo cual hará el correspondiente reparto.

34. Ver artículo 3 de la Resolución 127 de 2020 Procuraduría General de la Nación.

En la audiencia no presencial se garantizará la plena identificación y representación de los intervinientes e interesados.

En el evento en que se establezca que los intervinientes no cuentan con la tecnología necesaria para participar en la audiencia no presencial, la misma se realizará de manera presencial,³⁵ sin perjuicio de que algunos de los intervinientes lo puedan efectuar haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, conforme lo establece la Resolución 312 de 2020.

24

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

En materia de lo contencioso administrativo el trámite conciliatorio, desde la presentación de la solicitud, debe hacerse por medio de abogado titulado e inscrito quien deberá concurrir, a las audiencias que se lleven a cabo y deberá contar en el poder con la facultad expresa para conciliar,³⁶ motivo por el cual no es indispensable o necesario que las partes acudan a la audiencia.

25

¿Cómo está regulado el tema de las pruebas en la conciliación extrajudicial?

Las pruebas deben aportarse con la solicitud de conciliación. Durante la celebración de la audiencia de conciliación extrajudicial los interesados podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes. Sin embargo, el agente del Ministerio Público podrá solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes; con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio.

Las pruebas tendrán que aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a su solicitud. Este trámite no dará lugar a la ampliación del término de suspensión de la caducidad de la acción previsto en la ley. Si agotada la oportunidad para aportar las pruebas, la parte requerida no ha aportado las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo.³⁷

35. Se considerarán presenciales las audiencias de conciliación extrajudicial en las que el procurador competente y uno o más de los interesados asistan de manera física a la audiencia, sin perjuicio de que otro u otros de los intervinientes lo hagan a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

36. Ver párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 640 de 2001.

37. Ver artículo 25 de la Ley 640 de 2001. En lo no regulado en materia probatoria se debe dar aplicación al C.G.P.

26

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

Las partes deben aportar las pruebas que sustenten los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio, conforme lo señala el Código General del Proceso.

27

¿Qué ocurre si se llega a un acuerdo conciliatorio?

Se elabora un acta que debe contener los siguientes aspectos:

A La identificación de quienes intervinieron en la audiencia.

B Los hechos.

C El objeto de la conciliación (pretensiones).

D Las propuestas presentadas incluyendo la realizada por el Ministerio Público.

E El contenido, extensión y modalidades del acuerdo logrado manifestando en forma clara, expresa y determinada las obligaciones a cargo de cada una de las partes, con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas.³⁸

F Las consideraciones del agente del Ministerio Público acerca del acuerdo al que llegaron las partes.

G La firma de quienes intervinieron en la audiencia si es presencial la audiencia.

En las audiencias de conciliación no presenciales en las que se logre un acuerdo total o parcial deberá dejarse constancia expresa de las manifestaciones de voluntad de las partes a través de sus representantes facultados expresamente para conciliar. El procurador de conocimiento suscribirá el acta en la que certificará los acuerdos alcanzados o emitirá las constancias, según corresponda y cuando sea necesario, posteriormente, la remitirá para aprobación a la autoridad judicial competente, garantizando, en todo caso, la autenticidad del documento.³⁹

38. Artículo 1º de la Ley 640 de 2001.
39. Ver Resolución 312 de 2020.

28

¿Cuáles son los efectos del acuerdo conciliatorio?

El acta de acuerdo conciliatorio total o parcial adelantado ante el agente del Ministerio Público y el correspondiente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado proferido por la autoridad judicial, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada.⁴⁰

29

¿Qué ocurre si el acuerdo es parcial?

Si el acuerdo es parcial se dejará expresa constancia de ello, precisando los puntos que fueron materia de arreglo y aquellos que no lo fueron, advirtiendo a los interesados su derecho de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar lo que no fue objeto de acuerdo, para tal efecto, adicionalmente se expedirá la constancia de que trata el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 640 de 2001 respecto de lo no conciliado.

30

¿Qué ocurre si no fue posible celebrar el acuerdo?

Si no fuere posible acuerdo alguno, el agente del Ministerio Público expedirá la correspondiente constancia⁴¹ en la que se manifieste la imposibilidad de acuerdo y devolverá a los interesados la documentación aportada si ha ello hubiese lugar atendiendo la modalidad virtual implementada por la Procuraduría General de la Nación. También en este evento, resulta importante que se deje expresa constancia del objeto de la solicitud de conciliación y de la fecha en que se radicó, toda vez que solo así el Juez o Corporación podrá determinar con exactitud si se agotó o no el requisito de procedibilidad respecto de todas las pretensiones.

40. Artículo 66 de la Ley 446 de 1998.

41. Ver numeral 1 del artículo 2 de la Ley 640 de 2001.

31

¿El acuerdo conciliatorio tiene control de legalidad?

El agente del Ministerio Público debe remitir al Juez o Corporación competente las actas contentivas de conciliaciones judiciales, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la audiencia, a fin de que se realice el respectivo control y se apruebe o impruebe el acuerdo al que llegaron las partes.

32

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

Si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con lo conciliado por los interesados, por considerarlo contrario al ordenamiento jurídico, lesivo para el patrimonio público o porque no existen las pruebas en que se fundamente, así lo observará durante la audiencia y dejará expresa constancia de ello en el acta; toda vez que la autoridad judicial debe improbar el acuerdo conciliatorio cuando el respectivo medio de control ha caducado, cuando no se han presentado las pruebas necesarias, cuando el acuerdo sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.⁴²

33

¿Desde cuándo opera y cuál es el término de suspensión de la caducidad de los medios de control en materia contencioso administrativas?

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 640 de 2001 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.1.3. del Decreto 1069 de 2015, la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante los agentes del Ministerio Público para asuntos de lo contencioso administrativo suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

A Que se logre el acuerdo conciliatorio, o

B Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o

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

Esta suspensión opera por una sola vez y es de carácter improrrogable. Pero ha de advertirse que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 640 de 2001, si el acuerdo conciliatorio es improbadamente 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".⁴³

No obstante, hasta tanto permanezca vigente el estado de emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social a causa del nuevo coronavirus COVID – 19 declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, el plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las Conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativo será de cinco (5) meses.

34

¿Qué recursos proceden en contra de las decisiones tomadas en el procedimiento administrativo de la Conciliación Extrajudicial?

En contra de las decisiones en materia de conciliación extrajudicial contencioso administrativa, **procede sólo el recurso de reposición** para agotar el procedimiento administrativo en los términos previstos en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto el Procurador Judicial competente para dar trámite a la solicitud de conciliación ostenta la calidad de agente del Ministerio Público.

Al respecto, es importante resaltar que conforme lo señala el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, el Procurador General de la Nación en su calidad de Supremo director del Ministerio Público (Art. 275), puede ejercer "por sí o **por medio de sus delegados o agentes**" sus funciones, por ende los funcionarios que actúan en representación del Procurador y ejercen atribuciones que están en cabeza del jefe del Ministerio Público son un alter ego de éste, es decir, obran en desarrollo de una función propia del Procurador; razón por la que en contra de las decisiones de los agentes del Ministerio Público en materia de Conciliación Extrajudicial, procede el mismo recurso que procedería si la decisión fuese tomada directamente por el Procurador General, es decir, el recurso de reposición.

43. Ver el parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 640 de 2001.

35

¿Si se van a solicitar medidas cautelares es necesario agotar el requisito de procedibilidad de la Conciliación Extrajudicial?

Sí, salvo que la medida cautelar que se va a solicitar sea de **carácter patrimonial**,⁴⁴ en este evento NO será necesario agotar el requisito de procedibilidad, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 613 del C.G.P.

36

¿La audiencia de conciliación extrajudicial puede ser suspendida?

La audiencia es susceptible de suspensión por solicitud expresa de ambas partes, siempre que el agente del Ministerio Público encuentre elementos de juicio que le permitan inferir que en el caso concreto existe ánimo conciliatorio.⁴⁵

37

Con independencia de la emergencia sanitaria ¿continuarán celebrándose audiencias de conciliación de manera no presencial?

Sí. Mediante la Resolución No. 312 del 2020 de la Procuraduría General de la Nación se reguló, de manera permanente, la celebración de audiencias de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo no presenciales mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

44. Aparte declarado Exequible. Corte Constitucional. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos, Sentencia C-834 de 2013.

45. Artículo 10 del Decreto 1716 de 2009 incorporado en el artículo 2.2.4.3.1.1.10 del Decreto 1069 de 2015.

38

¿Dónde pueden radicarse las solicitudes de conciliación extrajudicial?

El Procurador General de la Nación expidió la Resolución No. 0462 del 30 de noviembre de 2020 mediante la cual establece que para efectos de radicación de solicitudes de conciliación en materia contencioso administrativo los interesados deben utilizar:

- El link que para tal fin se estableció en la sede electrónica⁴⁶ de la página web de la Procuraduría General de la Nación:

https://www.procuraduria.gov.co/portal/conciliacion_extrajudicial_contencioso_administrativa.page

- y/o los siguientes correos electrónicos establecidos en la Resolución No. 0143 del 31 de marzo de 2020:

CIUDAD	CORREO ELECTRÓNICO
Arauca	conciliacionadtvaarauca@procuraduria.gov.co
Armenia	conciliacionadtvaarmenia@procuraduria.gov.co
Barrancabermeja	conciliacionadtvbarrancabermeja@procuraduria.gov.co
Barranquilla	conciliacionadtvbarranquilla@procuraduria.gov.co
Bogotá	conciliacionadtvbogota@procuraduria.gov.co
Bucaramanga	conciliacionadtvbucaramanga@procuraduria.gov.co
Buenaventura	conciliacionadtvbuenaventura@procuraduria.gov.co
Cali	conciliacionadtvacali@procuraduria.gov.co
Cartagena	conciliacionadtvacartagena@procuraduria.gov.co
Cúcuta	conciliacionadtvacucuta@procuraduria.gov.co
Duitama	conciliacionadtvaduitama@procuraduria.gov.co
Facatativá	conciliacionadtvafacatativa@procuraduria.gov.co
Florencia	conciliacionadtvaflorencia@procuraduria.gov.co
Girardot	conciliacionadtvagirardot@procuraduria.gov.co
Ibagué	conciliacionadtvaibague@procuraduria.gov.co
Leticia	conciliacionadtvaleticia@procuraduria.gov.co
Manizales	conciliacionadtvamanzales@procuraduria.gov.co
Medellín	conciliacionadtvamedellin@procuraduria.gov.co
Mocoa	conciliacionadtvamocoa@procuraduria.gov.co
Montería	conciliacionadtvamonteria@procuraduria.gov.co
Neiva	conciliacionadtvaneiva@procuraduria.gov.co
Pasto	conciliacionadtvapasto@procuraduria.gov.co
Pereira	conciliacionadtvapereira@procuraduria.gov.co
Popayán	conciliacionadtvapopayan@procuraduria.gov.co
Quibdó	conciliacionadtvaquibdo@procuraduria.gov.co
Riohacha	conciliacionadtvariohacha@procuraduria.gov.co
San Andrés	conciliacionadtvasanandres@procuraduria.gov.co
San Gil	conciliacionadtvasangil@procuraduria.gov.co
Santa Marta	conciliacionadtvasantamarta@procuraduria.gov.co
Sincelejo	conciliacionadtvasincelejo@procuraduria.gov.co
Tunja	conciliacionadtvatunja@procuraduria.gov.co
Turbo	conciliacionadtvaturbo@procuraduria.gov.co
Valledupar	conciliacionadtvavalledupar@procuraduria.gov.co
Villavicencio	conciliacionadtvavillavicencio@procuraduria.gov.co
Yopal	conciliacionadtvayopal@procuraduria.gov.co
Zipaquirá	conciliacionadtvazipaquirá@procuraduria.gov.co



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

EN ASUNTOS DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

PREGUNTAS FRECUENTES

