

---

## **Diagnóstico de la Conciliación prejudicial en materia de contratación estatal en el Área metropolitana de Bucaramanga (2012-2013): Desafíos metodológicos.**

*LINA MARCELA REYES SARMIENTO<sup>1</sup>*

### **Resumen**

La conciliación prejudicial administrativa nace en Colombia como una figura jurídica destinada a la agilidad y economía en la solución de las controversias con las entidades del Estado. Recientes estudios oficiales muestran la contratación estatal como la actividad estatal con mayores controversias jurídicas en el país. Con la presente ponencia se presentarán los avances teóricos y prácticos en el desarrollo de un proyecto de investigación tendiente a establecer las causas del comportamiento actual de la conciliación prejudicial en materia de contratación estatal en el Área metropolitana de Bucaramanga durante los años 2012 y 2013.

**Palabras Clave :** Conciliación prejudicial-diagnóstico-area metropolitana de bucaramanga-contratación estatal.

### **Introducción**

El conflicto, inherente al ser humano, ha dinamizado a las sociedades a lo largo de la historia, debiendo transformarse la manera como los afectados asumen y manejan las situaciones conflictuales (Montoya, 2011). Los Estados han decidido diseñar y poner en práctica métodos que permitan tanto a los particulares como al Estado mismo, encontrar soluciones ágiles y satisfactorias a las diferencias generadas con ocasión de las diferentes relaciones jurídicas.

---

<sup>1</sup> Docente de tiempo completo. Coordinadora de Investigaciones de la Escuela de Derecho y Ciencias políticas. Universidad Pontificia Bolivariana-Seccional Bucaramanga. E-mail: [lina.reyes@upb.edu.co](mailto:lina.reyes@upb.edu.co)

A partir de la consagración en la Ley 13 de 1825, en Colombia se establece la conciliación como un mecanismo alternativo y rápido para la solución eficaz de los conflictos. La Ley 446 de 1998 la define en los siguientes términos: La conciliación es un “mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador” (Colombia, Congreso de la República, 1998: Art. 64).

Las modalidades de conciliación dependen del criterio con el que se les clasifique. Para Montoya (2011), las conciliaciones puede ser bilaterales o plurilaterales: según el número de partes que participan; totales o parciales: por el resultado obtenido; obligatorias o facultativas: de acuerdo con la forma en que se inician; válidas o inválidas: teniendo en cuenta su aprobación; extrajudicial (prejudicial) o judicial: en virtud del momento en que se celebran y finalmente en derecho o en equidad: de conformidad con su contenido jurídico.

El artículo 116 de la Constitución política de 1991 reconoce la conciliación como un mecanismo jurídico válido para poner fin a las controversias no sometidas a la jurisdicción colombiana, situación que es regulada en materia administrativa con la Ley 23 de 1991. Mas adelante la Ley 446 de 1998 desarrolla la figura estableciendo deberes, derechos, trámite, etapas y reglas, pero sólo a partir de la Ley 640 de 2001 se hace obligatorio su uso previo a la presentación de algunas demandas ante los jueces administrativos. Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 que contiene el nuevo Código Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), se reafirma la obligación de acudir a la conciliación prejudicial administrativa antes de presentar demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (Art. 161). De lo contrario la demanda se inadmite (Art. 170) y en algunos casos se rechaza (Art. 180).

Son constantes las controversias entre entidades del Estado y los particulares, bien sea por la creación o modificación de actos administrativos irregulares, la responsabilidad del Estado por hechos u omisiones de sus agentes o la relación contractual entre entes del Estado y los particulares, área en la que se presentan constantes conflictos tanto en la celebración como en la ejecución de los contratos.

Sin embargo, el mecanismo alternativo no cuenta con el apoyo cultural necesario. A pesar de las múltiples ventajas que trae para la administración y para los particulares el uso de la conciliación en materia de contratación estatal, en todo el territorio colombiano, siguen siendo escasos los trámites que resultan en un acuerdo conciliatorio (Serrato, 2012).

Ante esto, cabe hacerse varias preguntas: Cuál es la frecuencia con la que las partes (entidades públicas y contratistas) presentan solicitudes de conciliación prejudicial relacionadas con controversias contractuales en el Área Metropolitana de Bucaramanga? Además de esto, resulta de interés conocer y analizar las razones por las que se presentan estos fenómenos en materia de contratación estatal, específicamente en el área metropolitana de Bucaramanga. Es por eso que se propuso realizar una investigación diagnóstica de tipo socio-jurídica que diera respuesta a la siguiente pregunta genérica: Cuáles son las causas del comportamiento actual que presentan las conciliaciones prejudiciales relacionadas con la contratación estatal en el Área Metropolitana de Bucaramanga entre el 2012 y el 2013?, y de este modo diagnosticar la situación del trámite de conciliación prejudicial en asuntos administrativos en una localidad específica como es el Área metropolitana de Bucaramanga, una ciudad intermedia en Colombia<sup>2</sup>.

El interés por realizar una investigación socio-jurídica sobre este tema surge de las investigaciones preliminares realizadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, donde se

---

<sup>2</sup>Proyecto de investigación desarrollado en conjunto con la Dra. Sara Patricia Guzmán Suárez y financiado por la Universidad Pontificia Bolivariana-Seccional Bucaramanga.

evidencia que la actividad estatal con mayores controversias en el territorio colombiano es la contratación estatal (Serrato, 2012). Igualmente, el Área metropolitana de Bucaramanga es un ente territorial que ha incrementado la contratación con dineros del Estado y por lo tanto objeto de controversias solucionables por el mecanismo de la conciliación. Del mismo modo, no se cuenta con datos actuales y completos que nos permita diagnosticar los problemas y eventuales soluciones para la optimización del mecanismo y de este modo contribuir al fomento de una cultura conciliatoria y de paz en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Para el desarrollo de esta investigación se planteó el uso de los métodos cualitativos y algunas técnicas e instrumentos de la investigación cuantitativa, lo que se consideraría entonces como una investigación mixta o integradora<sup>3</sup>, siguiendo además las fases de un diagnóstico social. Sin embargo, son varias las vicisitudes y situaciones particulares que se han presentado en el desarrollo de los objetivos específicos del proyecto y que tienen que ver con el desarrollo de la metodología propuesta para alcanzar la meta u objetivo general del proyecto.

Los avances del proyecto se abordarán en dos partes: En un primer momento se hará referencia a los avances a nivel teórico sobre la figura de conciliación prejudicial en derecho administrativo (I) para luego presentar los avances en el diagnóstico de la figura en el Área Metropolitana de Bucaramanga hasta la fecha.

## **I. Avances en la construcción de un Marco conceptual sobre la conciliación prejudicial en materia de contratación estatal**

### **A. Noción, características y excepciones de la conciliación administrativa**

<sup>3</sup> De acuerdo con lo planteado por Roberto Hernández Sampieri en su libro: Metodología de la Investigación científica. Editorial: Mac Graw Hill. Año 2009.



Entre los mecanismos alternativos de solución de conflictos (en adelante MASC) encontramos los auto compositivos, tales como: la conciliación, mediación, negociación y transacción, así como los hetero-compositivos: la amigable composición y el arbitramento (Ministerio de justicia, 2011).

Todos comparten las siguientes características: dos o más partes resuelven su conflicto de manera rápida y económica, en un ambiente pacífico diferente del tradicional enfrentamiento en estrados judiciales.

Sin embargo, son notorias las similitudes y diferencias entre los MASC. Por una parte, en la conciliación y el arbitramento el tercero imparcial está investido de la función transitoria de administración de justicia lo que hace que sus decisiones sean tomadas en derecho. Sin embargo, algunas conciliaciones pueden ser en equidad, y para la intervención de árbitros es necesario haber incluido una cláusula compromisoria en el negocio jurídico objeto de conflicto. En la mediación el tercero imparcial siempre será singular mientras que en la amigable composición el tercero puede ser plural. Finalmente la transacción no requiere de un tercero imparcial, solo del acuerdo directo de las partes plasmado por escrito.

En cuanto a la noción de conciliación prejudicial en derecho administrativo, es considerada una “institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal, perteneciente a la rama judicial o a la administración y excepcionalmente de particulares” (Corte Constitucional, Sent. C-160 de 1999).

Además de lo anotado, “la conciliación en asuntos contencioso administrativos, es, por tanto, una institución de estirpe democrata, íntimamente ligada a la democracia participativa, que le permite a la sociedad civil, solucionar en forma ágil, económica y eficaz los conflictos que surjan con el Estado” (Legis, 2013, p. 345)

---

La conciliación prejudicial administrativa se caracteriza por:

- La intervención de un tercero especializado, es decir un agente del Ministerio Público<sup>4</sup>, el cual está constitucionalmente facultado para la administración transitoria de justicia (Art. 116 Constitución Política de 1991).
- Es un requisito de procedibilidad para la admisión de la demanda (Art. 161 CPACA), en las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. De lo contrario se inadmite la demanda (Art. 170) y si se advierte la ausencia del requisito de procedibilidad en la audiencia inicial se da por terminado el proceso (Art. 180).
- Se requiere del agotamiento de la vía gubernativa ó la improcedencia de ésta (Art. 81 Ley 446 de 1998), frente a los actos administrativos particulares y concretos objeto de litigio.
- La decisión que el conciliador avala mediante un acta de conciliación tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial (res iudicata) y presta merito ejecutivo. Sin embargo, en caso de llegar a un acuerdo conciliatorio, éste deberá remitirse a los jueces administrativos para hagan el correspondiente control de legalidad (Art. 24, Ley 640 de 2001).
- Requiere la representación de un abogado, para ambas partes, la autorización del comité de conciliación de las entidades públicas y la presentación de pruebas (Ley 640 de 2001).

---

<sup>4</sup> A partir del Ley 640 de 2001, Art. 23

- Para el Estado, es una herramienta para la protección del patrimonio público en la medida en que se previene el pago de altas sumas indemnizatorias como consecuencia del tiempo que duran los procesos judiciales en fallarse.
- Para los particulares, es un instrumento de protección directa y efectiva de los derechos humanos vulnerados, lo que aporta a la paz y la democracia.

Ahora bien, se excepciona el uso de la conciliación administrativa prejudicial en materia de: “derechos ciertos e indiscutibles, derechos mínimos y transigibles, problemas relativos a la tributación, salvo casos especiales, nulidad simple de actos administrativos de cualquier clase, revisión de cartas de naturaleza y de resoluciones de inscripción, las acciones caducadas (...), asuntos que no cumplan con la característica de particularidad y patrimonialidad” (García, 2007, p.191, 192). Del mismo modo, “tampoco procede la conciliación respecto de las acciones provenientes de la Constitución, que son de conocimiento de la jurisdicción contenciosa, tales como las de cumplimiento, populares, de grupo, pérdida de investidura, y tutela.” (Ministerio del interior y de justicia, 2007, p.41).

Es importante aclarar que la conciliación prejudicial en materia de contratación estatal comparte los principios, características y excepciones antes desarrollados.

## **B. Etapas y Trámite de la conciliación prejudicial administrativa**

Para el trámite de una conciliación prejudicial en materia de contratación estatal se desarrollan las mismas reglas contempladas la conciliación prejudicial administrativa. A continuación se presentará el trámite conciliatorio en dos grandes etapas.

### **1. Desde la presentación de la solicitud hasta la fijación de la Audiencia de Conciliación**



El trámite de la conciliación prejudicial administrativa comienza con la presentación de la solicitud de la misma ante los agentes del Ministerio público, específicamente los Procuradores judiciales delegados para la conciliación administrativa. Dicha solicitud no podrá ser rechazada de plano y deberá contener formalidades muy similares a las de una demanda. Se destaca la prohibición de tramitar mas de una solicitud al tiempo y sobre el mismo asunto. Si la solicitud la presenta un particular, éste deberá hacerlo a través de apoderado (Art.6 y ss. Decreto 1716 de 2009). Si la presenta una entidad pública del orden nacional, departamental, distrital, municipios capital de departamento o los entes descentralizados de estos mismos niveles, se deberá acompañar del acta de comité de conciliación previamente conformado, donde la entidad pública autoriza llevar a cabo una conciliación. Para las demás entidades del Estado, no se exige la constitución de un comité de conciliación (Arts. 75 y ss. de la Ley 446 de 1998).

Una vez radicada la solicitud, se reparte al Procurador delegado competente. Los Procuradores judiciales Administrativos I tramitarán las solicitudes de conciliación prejudicial “cuyos asuntos sean de conocimiento de los juzgados administrativos” y en calidad de agentes del Ministerio público ante tales juzgados “para efectos del control de legalidad de los acuerdos conciliatorios extrajudiciales tramitados en sus despachos”. Las mismas facultades se asignan a los Procuradores judiciales II, para los asuntos de conocimiento de los Tribunales administrativos (Resolución 48 del 25 de febrero de 2009).

En cuanto a los impedimentos y recusaciones, además del régimen general de inhabilidades que se aplica a los funcionarios del Ministerio público (Código disciplinario único y Art. 53 Ley 446 de 1998), el Art. 17 de la Ley 640 de 2001 establece: “El conciliador no podrá actuar como árbitro, asesor o apoderado de una de las partes intervinientes en la conciliación en cualquier proceso judicial o arbitral durante un (1) año a partir de la expiración del término



---

previsto para la misma. Esta prohibición será permanente en la causa en que haya intervenido como conciliador.”(Ley 640, de 2000).

El paso siguiente es la revisión de la documentación aportada por el solicitante y en caso de incumplimiento, el Procurador, por auto, indicará al solicitante los defectos que debe subsanar, para lo cual concederá un término de cinco (5) días, contados a partir del día siguiente a la notificación del auto, advirtiéndole que vencido este término, sin que se hayan subsanado, se entenderá que desiste de la solicitud y se tendrá por no presentada. (Ley 1395 Art.52). Cabe anotar que el Decreto 1716 de 2009 intentó regular la misma situación considerando que la consecuencia es la declaración de una solicitud fallida.

Si la solicitud no se entiende desistida, se pasa a convocar la contraparte para la realización de la audiencia de conciliación, para lo cual el Ministerio público cuenta con diez (10) días a partir de la presentación de la solicitud y deberá programarse en los treinta (30) días siguientes a la presentación, citando con quince (15) días de antelación a la fecha programada para la Audiencia.

## **2. Desde la Audiencia de conciliación hasta la terminación del trámite conciliatorio**

Una vez llegado el día y hora de la audiencia, pueden presentarse varias situaciones: a) Alguna de las partes no acude a la audiencia por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, b) alguna de las partes no asiste sin razón justificada, c) las partes asisten. En este último caso, tres escenarios son posibles: las partes llegan a un acuerdo, las partes no llegan a un acuerdo o no es posible realizar la audiencia de conciliación. Cada una de las posibilidades será desarrollada a continuación.

En el primero de los casos, esto es, la ausencia justificada, se deberá informar de dicha situación al Ministerio público, dentro de los tres días siguientes, quien con base en las

pruebas aportadas decidirá sobre la reprogramación de la audiencia (Decreto 1716 de 2009). En el caso de ausencia injustificada, el Agente del Ministerio público proferirá la constancia de no asistencia con la que la parte que si asistió puede agotar el requisito de procedibilidad (Ley 640 de 2001). Finalmente, en caso de presentarse ambas partes, se deben hacer las siguientes precisiones:

- La Audiencia será conducida por el Agente del Ministerio público competente. Dentro de sus facultades está la de pedir que se alleguen nuevas pruebas a la diligencia, es decir adicionales a las que las partes han aportado si lo creyere necesario, tal como lo establece el artículo 8 del decreto 1716 de 2009.
- En caso de llegar a un acuerdo conciliatorio, total o parcial, se levantará un Acta de Acuerdo y deberá seguirse lo contemplado por el artículo 12 del decreto 1716 de 2009, que reza: “Pasados 3 días a la celebración de la audiencia de conciliación, el acuerdo se remitirá al juez competente para su respectivo control de legalidad , el juez o Corporación competentes expresa la aprobación o improbación del acta de conciliación mediante auto, el cual es susceptible de recursos, es decir que, si el Ministerio Publico no está de acuerdo con alguna de las dos posibilidades producto del análisis de quien posea la facultad de aprobar o improbar el acta de conciliación, éste podrá interponer recursos contra dicha decisión, tal como lo establece el artículo 65ª de la ley 23 de 1991”. Lo anterior es conocido como control de legalidad sobre el Acta de acuerdo, el cual admite recursos judiciales, y una vez el auto que aprueba o imprueba la conciliación en sede judicial está en firme se adquieren los atributos de un fallo judicial, esto es: la cosa juzgada y el mérito ejecutivo (artículo 13 del decreto 1716 de 2009).

- En caso de no llegarse a un acuerdo conciliatorio se levanta una constancia de no acuerdo donde constarán las razones de dicha situación. Finalmente, la imposibilidad de realización de la audiencia conducirá a la reprogramación de la misma.

Además de lo anterior, es posible que se presente una terminación anormal del procedimiento por desistimiento, en cualquier momento, por el solicitante,

Con todo lo desarrollado hasta el momento cabe preguntarse: Cuál es la naturaleza jurídica del trámite conciliatorio? Es un trámite judicial? Es un trámite administrativo? En efecto, la duda surge en razón a que la conciliación se tramita con antelación a los procesos judiciales, en algunos casos de manera obligatoria, siguiendo las reglas de un procedimiento administrativo, en ejercicio de las funciones de una autoridad administrativa, es mas, en caso de un acuerdo conciliatorio, se debe someter a control de legalidad por parte del juez administrativo. Sin embargo, y al mismo tiempo, la normativa colombiana le concede al acta de conciliación en derecho los mismos efectos de una decisión judicial pudiendo ejecutarse con la misma fuerza de la Ley, así como la doctrina viene reafirmando el rol de administrador transitorio de justicia que tiene el Ministerio público sobre la materia.

## **II. Diseño del diagnóstico de la conciliación prejudicial en materia de contratación estatal**

En virtud a que se desarrolla una investigación socio-jurídica sobre una figura legal, se planteó un diseño de investigación emergente donde la recolección de los datos responda de manera flexible al contexto donde se aplica, sin desconocer, en su desarrollo, el uso de las técnicas e instrumentos cualitativos y cuantitativos.

Entendemos por diagnóstico social un proceso continuo, flexible que esta en permanente evolución, diferenciado en tres niveles: Un nivel descriptivo donde se hace una síntesis del problema y de la situación; un nivel causal que como su nombre lo indica consiste en la

---

busqueda de causas del problema y finalmente el nivel de evaluación donde se plantean elementos personales y sociales para la mejora (Gordon Hamilton, 1974).

El diagnóstico social comprende el conocimiento de la realidad social ó recolección de información; la interpretación técnico-científica de la realidad social ó valoración de los datos y la estrategia de acción profesional ó determinación de objetivos, actividades, tareas y recursos para la intervención (García Fernández, 2012).

Para la realización de un diagnóstico socio-jurídico sobre la conciliación prejudicial en materia de contratación estatal en el AMB (2012-2013) planteamos el desarrollo de las siguientes fases: La comprensión del problema, en un nivel causal, el análisis de la información y el planteamiento de sugerencias para la posterior intervención. Para lo anterior, se plantearon los siguientes objetivos específicos: 1. Determinar la frecuencia con la que se tramitan conciliaciones prejudiciales en materia de contratación estatal, tendientes al agotamiento del requisito de procedibilidad contenido en la ley 1437 de 2011, 3. Conocer y describir las razones y factores que motivan los fracasos o los éxitos en las conciliaciones prejudiciales en materia de contratación estatal, 4. Plantear sugerencias para la optimización del mecanismo con el fin de fomentar su uso para la ágil y efectiva solución de conflictos relacionados con la contratación estatal<sup>5</sup>.

A continuación se presentarán los avances en el desarrollo de la investigación, de acuerdo con las decisiones metodológicas tomadas para el desarrollo de los tres primeros objetivos, agrupadas en consideración a la selección de la muestra y la recolección de la información.

---

<sup>5</sup> Contenido en la propuesta de investigación presentada ante la DGI de la UPB-Bucaramanga, año 2012.

## **A. Decisiones muestrales y recolección de la información en relación con el uso de la conciliación prejudicial administrativa**

En varios de sus informes, el Ministerio del Interior y Justicia ha reportado el poco uso que se le da a la conciliación prejudicial en materia administrativa. Son varios los mitos que limitan a las entidades públicas a conciliar, especialmente luego de las sanciones disciplinarias y penales recibidas por los integrantes de un comité de conciliación, quienes recibieron dineros por el acuerdo conciliatorio firmado en el año 1998 con los representantes de la Empresa DRAGACOL<sup>6</sup>. La conciliación extrajudicial en derecho administrativo se ha desarrollado en un ambiente de desconfianza, mitos y polémicas, problema que no sólo afecta la descongestión judicial sino también el uso de uno de los mecanismos que han sido diseñados para el desarrollo de la paz en Colombia. Es así como la Procuraduría en un estudio realizado en el año 2011 determino que “se lograron celebrar 4.606 acuerdos conciliatorios, lo que indica que se está conciliando un 10.4% de las solicitudes de conciliación admitidas en sede de procuraduría” (Legis, 2012, p.666).

Luego de una revisión del estado del arte se pudo constatar que si bien existen otros trabajos de investigación a nivel de pregrado sobre el tema, éstos estudian la frecuencia en el uso del mecanismo en años anteriores a la entrada en vigencia del CPACA, en relación con los trámites que no tienden a agotar el requisito de procedibilidad y sólo en relación con la ciudad de Bucaramanga<sup>7</sup>.

En virtud a que se pretende medir el trámite conciliatorio obligatorio para el posterior acceso a la administración de justicia administrativa, la estrategia investigativa utilizada consistió en el estudio de fuentes oficiales, documentales y estadísticas que reposan en las entidades

<sup>6</sup> Artículo de EL TIEMPO. Año 1999. [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)

<sup>7</sup> Entre otros, se destaca el trabajo realizado por Leidy Jullied Prada Álvarez y Álvaro Augusto Sanabria Rangel, de la universidad Industrial de Santander UIS, en el año 2010, la investigación se titula “Efectividad de la conciliación como requisito de procedibilidad ante los procuradores delegados en la jurisdicción contencioso administrativa de Bucaramanga (ley 1285 de 2009)”.

encargadas del trámite conciliatorio con el Estado. Cabe anotar que, la Procuraduría general de la Nación delegó en la Procuraduría provincial de Bucaramanga<sup>8</sup> el desarrollo de sus competencias en los cuatro municipios que conforman el AMB<sup>9</sup>, actualmente y gracias a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, contamos con 9 procuradurías delegadas para la jurisdicción Administrativa, al mando de los diferentes Procuradores judiciales I y II, encargados de servir de conciliadores en la materia<sup>10</sup>.

Centramos la recolección de la información en las Procuradurías con el fin de facilitar el trabajo de evaluación e interpretación del material documental en lo que respecta a la autenticidad y credibilidad de los documentos. A pesar del interés por realizar entrevistas a quienes como particulares han solicitado el trámite conciliatorio, de la entrevista abierta e informal realizada a varios funcionarios de Procuradurías y entes públicos se colige que no es posible ubicar a todos los solicitantes de la conciliación.

Las estadísticas (2012-2013) constituyeron los documentos o fuente de información exclusiva para la medición de la frecuencia en el uso de la conciliación prejudicial administrativa, toda vez que se evidenciaron problemas de dispersión y acceso a las actas y constancias de conciliación, lo que dificultó la realización de una medición directa del problema investigativo. Cabe anotar que la representatividad, autenticidad y credibilidad de las estadísticas no es completa pues se evidenciaron problemas en el conteo de las solicitudes en relación con el número de conciliaciones efectivamente tramitadas. De la información recogida se puede inferir lo que se muestra en la Tabla No. 1. (Anexa).

<sup>8</sup> Según lo contemplado en la Resolución No. 18 del 4 de Marzo de 2000, por la cual se denominan las Procuradurías Territoriales, se delegan funciones del Procurador General, se distribuyen y asignan competencias de la Procuraduría General de la Nación y se establece la sede y organización territorial de las Procuradurías Regionales, Distritales y Provinciales.

<sup>9</sup> Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón (Departamento de Santander)

<sup>10</sup> Las procuradurías 16, 17, 116, 159, 160, 158, 100, 101, todas ubicadas en Bucaramanga están encargadas de conocer de las conciliaciones administrativas en toda el AMB.



---

## **B. Decisiones muestrales y recolección de información para las razones y factores para el fracaso o éxito en el trámite de conciliaciones prejudiciales en materia de contratación estatal**

Con el fin de conocer las causas del comportamiento de la conciliación prejudicial objeto de investigación, se seleccionaron dos muestras representativas para la recolección y análisis de la información: Las Actas y constancias de los comités de conciliación al interior de las entidades públicas y las Actas y constancias de audiencias de conciliación en las Procuradurías, en ambos casos durante el periodo 2012-2013.

En este caso la información esta en poder de cada una de las entidades públicas que pertenecen a cada uno de los municipios del Área metropolitana de Bucaramanga. Es así como se contactaron las autoridades territoriales (4 Alcaldías) con el fin de conocer el numero y nombre de las entidades públicas a nivel local, de las respuestas obtenidas a la fecha, existen en promedio 3 entidades descentralizadas en cada municipio. A cada entidad se le solicitó copia de todas las actas y constancias emitidas por los comités de conciliación pero hasta la fecha sólo la mitad, es decir, 6 entidades han remitido la información. La principal dificultad en la recolección de la información ha sido la negativa de algunas entidades por la entrega de la información alegando derecho de reserva de documentos. La información está relacionada en las Tabla No. 2 y No. 3 (Ver anexo).

En relación con las entrevistas, hasta ahora abiertas e informales se infiera que los funcionarios públicos de las Procuradurías judiciales en Bucaramanga, no están habilitados para responder preguntas con fines de investigación ni para responder encuestas de cualquier índole. Otro obstáculo hasta la fecha ha sido que los funcionarios públicos alegan no contar con el tiempo para responder las encuestas y no se encuentra información donde se pueda localizar a los particulares que aparecen en las actas y constancias de conciliación con el fin de responder a encuestas y entrevistas. Así las cosas, para el análisis de las razones o factores



que inciden en el éxito o fracaso de las conciliaciones prejudiciales administrativas se hará uso de las actas y constancias que hasta la fecha se han enviado por parte de las entidades que respondieron los sendos derechos de petición.

### **Conclusiones preliminares**

- La conciliación prejudicial es un mecanismo alternativo creado para el desarrollo de la paz en nuestro país, y que a pesar de tener un poco desarrollo normativo se cuenta con las pautas suficientes para el desarrollo de la misma. Considero que la poca cantidad de Procuradurías para atender las conciliaciones de 4 municipios se debe a la poca cantidad de trámites conciliatorios que llegan a su conocimiento. Cabe anotar que un diagnóstico socio-jurídico sobre el tema presenta problemas desde la selección de la muestra pues no es posible acceder a una información actual y completa de los usuarios del mecanismo y además incluso de manejo de la información al interior de las entidades que nos permitan evidenciar las problemáticas existentes en su eficacia y de esta manera se puedan plantear soluciones.
- De la información recolectada hasta la fecha se evidencian las baja frecuencia en la realización de audiencias en las Procuradurías durante los años 2012 y 2013, pero más notable aún las pocas audiencias de los comités de conciliación. Es decir que se mantiene la tendencia reticente al uso del mecanismo, por lo menos por parte de las entidades del Estado. Sin embargo, de acuerdo con las estadísticas de las Procuradurías en el AMB durante el año 2012 se observa que frente al medio de control de controversias contractuales se llegaron a acuerdos conciliatorios en un numero superior respecto a los otros medios de control, lo que hasta la fecha puede sonar alentador.

---

## Bibliografía

Valles, M. (2009). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. España: Síntesis Sociológica. 4ª edición.

García Fernández, F. (2012) *La Intervención Profesional en Trabajo Social: Supuestos Prácticos I*. Málaga: Colegio Oficial de Trabajo Social de Málaga, 8ª edición.

Hamilton, G. (1974). *Teoría y práctica del Trabajo Social de Casos*. México: Prensa Médica Mexicana.

Serrato Valdes, Roberto A., *Estado Actual y Perspectivas de la Conciliación en Asuntos de lo Contencioso Administrativo*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá, 2012.

Universidad Externado de Colombia. (2013) *Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo ley 1437, Comentado y Concordado*. Editor: Jose Luis Benavides. Bogotá.

Gonzales, S. (2010), Revista digital de derecho administrativo, n.º 4, segundo semestre, recuperado <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=Deradm&page=article&op=view&path%5B%5D=2768&path%5B%5D=2452>

López, H. (2009) *Procedimiento Civil*, Bogotá, Colombia: Dupre.

Ministerio del Interior y de Justicia, (2009), *Política pública en materia de conciliación extrajudicial en derecho*, Recuperado de: [http://www.conciliacion.gov.co/noticias\\_detalle.aspx?idn=72](http://www.conciliacion.gov.co/noticias_detalle.aspx?idn=72)

Ministerio del interior y de justicia (2007), *Guía institucional de conciliación en administrativo, ¡venga conciliemos!*,

Procuraduría General de la Nación, (2011) Resolución número 194 del 2011.

Prada, L & Sanabria, A. (2010) “*Efectividad de la conciliación como requisito de procedibilidad ante los procuradores delegados en la jurisdicción contencioso administrativa de Bucaramanga (ley 1285 de 2009)*”. Universidad Industrial de Santander. Recuperado de: [positorio.uis.edu.co/jspui/bitstream/123456789/8120/2/134860.pdf](http://positorio.uis.edu.co/jspui/bitstream/123456789/8120/2/134860.pdf)

Resolución 48 del 25 de febrero de 2009, expedida por el procurador general de la Nación.



---

Serrato, R, *Estado Actual de la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo*. Bogotá: 2012.

Decreto 1818 de 1998 y Decreto 1716 de 2009

Ley 23 de 1991 y Ley 446 de 1998

Ley 640 de 2001 y Ley 734 de 2002

## ANEXOS



**Tabla 1. Datos recolectados de Estadísticas sobre conciliaciones prejudiciales año 2012.**

	Radicadas	Admitidas	Inadmitidas	Convocadas	Realizadas	Aplazadas	Con acuerdo total	Con acuerdo parcial	Fallidas	Error	Acuerdo aprobado
<b>Nulidad</b>	1772	1810	95	1902	2058	352	27	17	1712	302	
<b>Reparación</b>	587	537	34	633	679	229	40	9	440	190	
<b>Controversias</b>	96	88	17	100	111	65	23	2	8	78	
<b>TOTAL</b>	2455	2435	146	2635	2848	646	90	28	2160	570	
		99,2%	5,9%	108,2%	117,0%	26,5%	3,2%	1,0%	75,8%	20,0%	20,0%
	Sobre total Radicadas			Sobre las Admitidas			Sobre Realizadas			Sobre acuerdos	

Fuente: Autor

**Tabla No. 2. Actas de Audiencia de Conciliación (2012-2013)**

**Tabla No. 3. Actas Comités de Conciliación (2012-2013)**

No. Procuraduría	2012	2013
102	8	22
212	1	
17	13	3
100	3	14
16	18	42
159	11	26
<b>Total Actas: 124</b>		

Nombre de entidad en AMB	2012	2013
Municipio de Bucaramanga	12	8
Municipio de Girón	1	2
Empresa Piedecuestana de Servicios ESP.	1	0
<b>Total Actas (24)</b>	<b>14</b>	<b>10</b>