

Estado actual de los mecanismos para la solución de conflictos contractuales en el Estado colombiano

Lina Marcela Reyes-Sarmiento*, Sara Patricia Guzmán-Suárez**

Resumen

El mecanismo de conciliación prejudicial en Colombia nace como la alternativa más ágil y efectiva para la solución de conflictos en relación con los procesos judiciales. En el ámbito del derecho administrativo, son constantes las controversias entre entidades del Estado y los particulares, especialmente en la celebración y ejecución de los contratos públicos. A pesar del avance alcanzado con la creación de la conciliación prejudicial de la contratación estatal (Ley 446 de 1998 reafirmada por la Ley 640 de 2001), esta figura jurídica no cuenta con el apoyo cultural necesario, toda vez que siguen siendo escasos los trámites que resultan en un acuerdo conciliatorio. Con el presente artículo, se presentarán los resultados del estado actual preliminar elaborado sobre los mecanismos para la solución de los conflictos que se presentan en la contratación estatal en Colombia, en que la conciliación prejudicial parece ser la solución alterna al sistema judicial más acogida por el derecho colombiano. Igualmente, se presentarán las principales discusiones en torno a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, así como en relación con la concepción de la conciliación prejudicial en asuntos administrativos.

Palabras claves: Área Metropolitana de Bucaramanga, conciliación, contratación pública, prejudicial.

CURRENT STATUS OF CONTRACTUAL CONFLICT RESOLUTION MECHANISMS IN THE COLOMBIAN STATE

Abstract

The pretrial conciliation mechanism in Colombia arose as a speedier and more effective alternative for conflict resolution compared to court proceedings. In the field of administrative law, there are constant disputes between state agencies and private parties, particularly in signing and executing public contracts. Despite progress made through the creation of pretrial conciliation in state contracting (Law 640 of 2001), this legal form does not have the necessary cultural support, as there are few proceedings that lead to a conciliatory settlement. This article presents the results of the current preliminary status of conflict resolution mechanisms in state contracting in Colombia, in which pretrial conciliation appears to be the most frequently applied alternate resolution mechanism in Colombian law instead of resorting to the judicial system. The main discussions regarding alternative conflict resolution mechanisms are also presented, as well as in relation to the concept of pretrial reconciliation in administrative matters.

Keywords: Metropolitan Area of Bucaramanga, conciliation, public contracting, pretrial.

ESTADO ATUAL DOS MECANISMOS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS CONTRATUAIS NO ESTADO COLOMBIANO

Resumo

O mecanismo de conciliação pré-judicial na Colômbia nasce como alternativa mais ágil e efetiva para a solução de conflitos em relação com os processos judiciais. No âmbito do direito administrativo, são constantes as controvérsias entre entidades do Estado e os particulares, especialmente na celebração e execução dos contratos públicos. Apesar do avanço alcançado com a criação da conciliação pré-judicial da contratação estatal (Lei 446 de 1998 reafirmada pela Lei 640 de 2001), esta figura jurídica não conta com o apoio cultural necessário, toda vez que continuam sendo escassos os trâmites que resultam num acordo conciliatório. Com o presente artigo, serão apresentados os resultados do estado atual preliminar elaborado sobre os mecanismos para a solução dos conflitos que se apresentam na contratação estatal na Colômbia, na qual a conciliação pré-judicial parece ser a solução alternativa ao sistema judicial mais aceita pelo direito colombiano. Além disso, serão apresentadas as principais discussões sobre os mecanismos alternativos de solução de conflitos, bem como em relação com a concepção da conciliação pré-judicial em assuntos administrativos.

Palavras-chave: Área Metropolitana de Bucaramanga, conciliação, contratação pública, pré-judicial.

* Magíster en Derecho Público General, Université Lumière Lyon II, Francia. Docente de tiempo completo y coordinadora de Investigaciones, Universidad Pontificia Bolivariana, Bucaramanga, Colombia.
Correo electrónico: lina.reyes@upb.edu.co

** Magíster en Leyes, University of Illinois, Estados Unidos. Docente de tiempo completo y directora del Centro de Conciliación, Universidad Pontificia Bolivariana, Bucaramanga, Colombia.
Correo electrónico: sara.guzman@upb.edu.co

Recibido: 27 de febrero de 2014

Aprobado: 5 de mayo de 2014

Cómo citar este artículo:

Lina Marcela Reyes-Sarmiento & Sara Patricia Guzmán-Suárez. *Estado actual de los mecanismos para la solución de conflictos contractuales en el Estado colombiano*.

DIXI. Junio 2014. Pág. 19. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/di.v16i19.729>

<http://dx.doi.org/10.16925/di.v16i19.729>



INTRODUCCIÓN

La contratación estatal es una de las actividades estatales más importantes en el desarrollo de la función pública, toda vez que con ella se concretan los fines del Estado, específicamente objetivos, metas, planes, proyectos y programas que se implementan en una política pública.¹

Sin embargo, el desarrollo normativo de esta actividad estatal se ha visto impulsado por grandes escándalos de corrupción, lo que ha llevado al Estado a incurrir en excesos legislativos y en el uso desmedido de la potestad reglamentaria. Para Gómez Lee,² sobre contratación estatal en Colombia se han proferido más de 143 leyes y 3800 reglas sin incluir los 27 decretos que reglamentaban la Ley 80 de 1993.

Lo anterior ha llevado a la estructuración de procedimientos, tareas y actividades bastante complejos en cada etapa de la contratación estatal junto con choques o pugnas entre las partes del contrato estatal, antes, durante o incluso después de la ejecución del contrato, siendo necesaria la creación de mecanismos ágiles y efectivos para la resolución de conflictos contractuales.

Por una parte, encontramos las soluciones judiciales, tales como: el medio de control de reparación directa (para hechos precontractuales), la nulidad simple y la nulidad con restablecimiento del derecho (para actos precontractuales), el medio de control de controversias contractuales (para la resolución de conflictos con ocasión de la ejecución del contrato) y la acción ejecutiva (para las reclamaciones pecuniarias frente a los documentos que prestan mérito ejecutivo durante la ejecución y finalización del contrato estatal).

Por otra parte, se han desarrollado mecanismos alternativos para la solución de conflictos que sobre contratación estatal han resultado novedosos e interesantes por la agilidad, economía y eficacia consecuentes con su aplicación. Estos son los siguientes: el arreglo directo, la transacción, el arbitramento, la amigable composición y la conciliación judicial o prejudicial.³

La figura jurídica de la conciliación nace en Colombia a partir de la Ley 13 de 1825 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”.⁴

Las modalidades de conciliación dependen del criterio con el que se les clasifique. Para Montoya y Salinas,⁵ las conciliaciones pueden 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 en derecho o en equidad según 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. Más adelante la Ley 446 de 1998 desarrolla la figura estableciendo deberes, derechos, trámites, 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 de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (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).

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 sobre contratación estatal, en todo el territorio colombiano siguen

1. María Lorena Cuéllar. GUÍA CONTROL CONTRATACIÓN ESTATAL FINAL. Procuraduría General de la Nación. (2012).

2. Iván Darío Gómez Lee. EL DERECHO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA. Legis. (2012).

3. Alain Dupont. MECANISMOS ALTERNOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Tesis de grado presentada en la Universidad Sergio Arboleda. Facultad de Derecho. (2001).

4. Ley 446 de 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Julio 7 de 1998. DO n.º 43335. Art. 64.

5. Miguel Ángel Montoya y Natalia Andrea Salinas. *La guerra de los valientes o el lugar de la conciliación*. ESTUDIOS DE DERECHO. 2009.

siendo escasos los trámites que resultan en un acuerdo conciliatorio.⁶

Ante esto, surge la inquietud por comprender cuáles son las causas del comportamiento actual que presentan las conciliaciones prejudiciales sobre contratación estatal en el Área Metropolitana de Bucaramanga entre el 2012 y el 2013.

Según lo anterior se propuso realizar una investigación diagnóstica de tipo sociojurídica que diera respuesta a la pregunta antes planteada y, de este modo, determinar la situación del trámite de conciliación prejudicial en asuntos administrativos en una localidad específica como es el Área Metropolitana de Bucaramanga.⁷

El interés por realizar una investigación sociojurídica sobre este tema surge de las investigaciones preliminares realizadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en que se evidencia que la actividad estatal con mayores controversias en el territorio colombiano es la contratación estatal.⁸ 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 permitan 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,⁹ siguiendo además las fases de un diagnóstico social. Así es como se comenzó por la construcción de un marco teórico y estado actual sobre el tema, previo al abordaje del problema a través de un trabajo de campo que permitirá dar cumplimiento a los objetivos específicos planteados en la propuesta de investigación.

Con el presente artículo se presentarán los avances teóricos, realizados hasta la fecha, sobre la figura jurídica en estudio, que servirán de base para la realización

del diagnóstico en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Así es como, en un primer momento, se dará a conocer la metodología general del proyecto y la específica del marco teórico (I), para luego presentar los resultados hasta la fecha en su construcción sobre el tema (II). A continuación se presentarán las discusiones frente a los avances (III) y finalmente las conclusiones preliminares (IV).

II. METODOLOGÍA PLANTEADA

A continuación se ilustrará la metodología planteada para todo el estudio o diagnóstico de la figura estudiada, así como los pasos para el desarrollo de la primera fase o construcción del estado actual.

A. Metodología para el diagnóstico

En virtud de que se desarrolla una investigación sociojurídica sobre una figura legal, se planteó un diseño de investigación emergente en que la recolección de los datos responda de manera flexible al contexto en que se aplica, sin desconocer, en su desarrollo, el uso de las técnicas e instrumentos cualitativos y cuantitativos.¹⁰

Entendemos por *diagnóstico social* un proceso continuo, flexible que está en permanente evolución, diferenciado en tres niveles: un nivel descriptivo en que se hace una síntesis del problema y de la situación; un nivel causal que consiste en la búsqueda de causas del problema, y el nivel de evaluación en que se plantean elementos personales y sociales para la mejora.¹¹

El diagnóstico social comprende el conocimiento de la realidad social o recolección de información, la interpretación técnico-científica de la realidad social o valoración de los datos y la estrategia de acción profesional o determinación de objetivos, actividades, tareas y recursos para la intervención.¹²

Se planteó el uso de las técnicas y métodos propios de la investigación mixta o integradora en una investigación sociojurídica. Esta fusión implica el estudio

6. Roberto A. Serrato. ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA CONCILIACIÓN EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012).

7. Proyecto de investigación desarrollado en conjunto con la Dra. Sara Patricia Guzmán Suárez y financiado por la Universidad Pontificia Bolivariana-Seccional Bucaramanga, actualmente en curso.

8. Véase Serrato, *supra*, nota 6.

9. Véase Roberto Hernández Sampieri. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA. Editorial Mac Graw-Hill. (2009).

10. Miguel S. Valles. TÉCNICAS CUALITATIVAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL. REFLEXIÓN METODOLÓGICA Y PRÁCTICA PROFESIONAL. Síntesis Sociología. (2007).

11. Gordon Hamilton. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL TRABAJO SOCIAL DE CASOS. La Prensa Médica Mexicana. (1974).

12. Francisco García Fernández. LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL EN TRABAJO SOCIAL: SUPUESTOS PRÁCTICOS I. Colegio Profesional de Trabajo Social de Málaga. (2012).

teórico-jurídico de la figura en estudio antes del trabajo de campo tendiente a revisar el comportamiento en una población y durante un periodo específico con el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas.

1. Objetivos planteados

Para la realización de un diagnóstico sociojurídico sobre la conciliación prejudicial de contratación estatal en el Área Metropolitana de Bucaramanga (2012-2013), se plantearon los siguientes objetivos.

- Objetivo general: realizar un estudio diagnóstico sobre la conciliación prejudicial de contratación estatal en el Área Metropolitana de Bucaramanga durante 2012 y 2013.
- Objetivos específicos:
 - Determinar la frecuencia con la que se tramitan conciliaciones prejudiciales sobre contratación estatal, tendientes al agotamiento del requisito de procedibilidad contenido en la Ley 1437 del 2011.
 - Conocer y describir las razones y los factores que motivan los fracasos o los éxitos en las conciliaciones prejudiciales sobre contratación estatal.
 - 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.¹³

2. Fases de desarrollo proyectadas

La metodología plantea las siguientes fases:

Fase 1. *Construcción de un estado actual del tema.* Con el fin de comprender el problema, en un nivel causal, el análisis de la información y el planteamiento de sugerencias para la posterior intervención, se hace necesario identificar, conocer, comprender y analizar los conceptos y nociones que se han creado para el desarrollo de la figura de conciliación en el derecho administrativo colombiano y, específicamente, sobre contratación estatal.

Fase 2. *Observación y medición del problema.* Se hace necesario recolectar la información que nos permita comprender el comportamiento de la figura en el Área Metropolitana de Bucaramanga durante 2012-2013. Respondiendo a decisiones muestrales en el trabajo de

campo, se pretende conocer la frecuencia y efectividad en el uso del mecanismo de conciliación de acuerdo con la información recolectada en las procuradurías delegadas para el tema en el ámbito regional,¹⁴ así como las impresiones u opiniones de los partícipes en el trámite conciliatorio, recolectadas a través de encuestas y/o entrevistas estructuradas y no estructuradas. Todo con el fin de revisar las razones o factores por los que resultan fallidos o exitosos los trámites conciliatorios.

Fase 3. *Análisis de la información recolectada.* La información recolectada constaría de estadísticas sobre la utilización del mecanismo, actas de acuerdos conciliatorios totales o parciales, constancias de no asistencia, aplazamientos, suspensiones o no acuerdos, todas pertenecientes a las procuradurías delegadas para asuntos de conciliación administrativa en el Área Metropolitana de Bucaramanga durante 2012-2013. Igualmente, las encuestas y entrevistas que se realicen a los partícipes en los trámites conciliatorios, de acuerdo con las decisiones muestrales al respecto. Finalmente, con el fin de comprender las razones que llevan al éxito o fracaso de los trámites conciliatorios, se hace necesario obtener las actas de los comités de conciliación realizados en las entidades del Estado en las que se decide la posición que se va a asumir en la audiencia conciliatoria.

En el análisis de toda esta información documental, se revisará:

- La autenticidad del documento, es decir, la autoría, la reproducción o la edición del original.
- La disponibilidad de la documentación, es decir, la pérdida, la destrucción o la inaccesibilidad.
- El muestreo o la identificación de la muestra que se dispone, la elaboración del marco muestral o de tamaño de la muestra.
- La credibilidad, es decir, la fiabilidad acerca de lo que se investiga.

Luego, para la medición de la efectividad en el uso del mecanismo para las controversias contractuales, se establecerán las variables y se correlacionarán para contar con datos completos sobre el comportamiento de la figura en comparación con otras similares. Finalmente, para el estudio de razones y factores, se establecerán patrones en común y se realizará un estudio cuantitativo a partir de los documentos cualitativos con el uso de una matriz de observación previamente diseñada.

13. Contenido en la propuesta de investigación presentada ante la Dirección General de Investigación de la Universidad Pontificia Bolivariana, Bucaramanga, Colombia. (2012).

14. Entidades encargadas de dirigir el trámite hasta la audiencia de conciliación donde actúan como mediadores o terceros imparciales.

B. Métodos para la construcción de un estado actual

Con el fin de construir un estado actual que sirviera de base para el posterior trabajo de campo, se recorrieron los siguientes pasos.

1. Recolección de información

Se realizaron búsquedas en bibliotecas locales y bases de datos jurídicas y sociojurídicas en que se trataba de encontrar libros, capítulos de libro, artículos en revistas jurídicas, trabajos de investigación jurídicos y sociojurídicos en pregrado, posgrado y doctorado, así como documentos de entidades oficiales, ONG, blogs y fuentes electrónicas, para recolectar la información relacionada con la doctrina sobre los mecanismos para la solución de conflictos de contratación estatal en Colombia.

Igualmente, se debía realizar un estado actual jurídico del tema, es decir, llevar a cabo búsquedas sobre los artículos constitucionales, leyes, decretos, reglamentos y resoluciones sobre el tema y la construcción de una línea jurisprudencial basada en las sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado colombianos.

Con la información que se recolectaba, se pretendía identificar, comprender y analizar la noción, características, elementos, naturaleza jurídica, trámite, derechos, deberes y responsabilidades en relación con la figura de la conciliación prejudicial de contratación estatal.

2. Observación y análisis de los documentos

Por tratarse de una investigación conceptual, se identificó la escuela realista como el derrotero filosófico a partir del cual se realizaría el estudio teórico-jurídico sobre el tema. Es importante tener en cuenta que son dos las figuras jurídicas en estudio. Por una parte, la contratación estatal, institución jurídica cuyos conflictos han sido sometidos a controles judiciales y soluciones no judiciales. Por otro lado, el mecanismo alternativo de la conciliación prejudicial que, a diferencia de la judicial, presenta características, etapas y responsabilidades particulares. El proceso cognitivo consistió en el uso de los métodos deductivo-inductivo, la descripción y el análisis de la información teórica contenida en libros, capítulos de libro, artículos y trabajos de investigación, así como la información técnica contenida en la Constitución Política, leyes, decretos,

resoluciones y jurisprudencia. Cabe anotar que, en la recolección de la información, se evidenció un escaso desarrollo doctrinal y poco actualizado, así como una escasa literatura especializada.

Teniendo en cuenta todo lo antes anotado, a continuación se presentarán los resultados que se tienen a la fecha en relación con la construcción de un marco teórico sobre el tema de investigación.

III. RESULTADOS

A continuación se presentarán los resultados en la construcción del estado actual de los mecanismos para la solución de los conflictos de contratación estatal.

A. La contratación estatal en Colombia

La ley civil colombiana define el *contrato* como un “acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”.¹⁵

En materia administrativa, el Estatuto de la contratación pública establece: “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]”.¹⁶

Con todo, la contratación estatal es una actividad administrativa a través de la cual se ponen en marcha los servicios públicos con el uso de dineros del patrimonio común, en los fines del Estado contemplados en la Constitución Política de 1991, y desarrollados a través de leyes o reglamentos.

A través de la contratación estatal, las entidades administrativas desarrollan prerrogativas de derecho público. Es decir, las entidades contratantes cuentan con competencias excepcionales que se traducen en cláusulas exorbitantes dentro del contrato público. Estas cláusulas son las siguientes: modificación, interpretación, terminación y liquidación unilaterales del contrato. Igualmente, la reversión o devolución del bien sin el pago de las mejoras, el sometimiento a leyes nacionales que se aplica en contratos con entes internacionales

15. Código Civil Colombiano. Ley 57 de 1887. Abril 15 de 1887. (Colombia). Art. 1495. [De aquí en adelante CCC]

16. Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993. Art. 32.

y la caducidad del contrato que es la más grave de las sanciones contractuales, consistente en la terminación unilateral del contrato con la imposibilidad de volver a presentarse en convocatorias públicas en los cinco años siguientes.¹⁷

Las cláusulas exorbitantes o excepcionales permiten el control y la vigilancia de la ejecución del contrato, asegurando la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios públicos; es decir, que el objeto del uso de cláusulas exorbitantes es evitar la paralización o afectación grave de los servicios públicos a su cargo. Las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se estipulen expresamente, en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra.¹⁸

La contratación pública se rige por los principios constitucionales propios de la función pública,¹⁹ los establecidos por el nuevo Código Contencioso Administrativo²⁰ y por los especiales contemplados en la Ley 80 de 1993, a saber: principio de selección objetiva del contratista, transparencia, economía, responsabilidad y equilibrio económico del contrato.²¹

1. Etapas contractuales

La Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 del 2007, con los decretos reglamentarios 734 del 2012 y 1510 del 2013 establecen tres grandes etapas del proceso contractual. La etapa de planeación contractual, la ejecución contractual y la liquidación contractual, también conocidas así:

- *Etapa precontractual.* Comienza con la determinación de la necesidad contractual y termina con la firma del contrato. También conocida como etapa de planeación, en que la entidad pública determinará cuánto, cómo, por qué y para qué destinará recursos públicos en la celebración de un contrato administrativo. Pueden identificarse las subetapas

de justificación contractual, el procedimiento de selección del contratista y los trámites de legalización del contrato para dar inicio formal a su ejecución. Los escándalos por corrupción en Colombia han llevado al legislador a la creación de normativa dispersa que permita un control fiscal, disciplinario y anticorrupción en esta etapa.

- *Etapa contractual.* Desde la firma hasta la terminación del contrato. En esta etapa las partes deben desarrollar el contrato de acuerdo con lo pactado, supervisadas por un interventor del contrato. En vacío contractual, será la ley y la jurisprudencia las que indiquen las pautas para la solución de las eventuales controversias. Sin embargo, si se pactaron cláusulas exorbitantes, será la entidad pública que de manera unilateral defina la manera como debe interpretarse o modificarse el contrato, incluso las sanciones en el incumplimiento del contratista.
- *Etapa poscontractual.* Va desde la terminación de lo pactado en el contrato hasta su liquidación definitiva. Esta etapa se caracteriza por constantes conflictos sobre lo ejecutado y no pagado o sobre lo pagado y no ejecutado, debiéndose llegar a acuerdos sobre las actividades y sumas por pagar en la liquidación final.

2. Conflictos contractuales

Antes del estudio de las controversias contractuales en Colombia y su solución a través de la conciliación administrativa, es importante detenerse en la noción de *conflicto*. Al respecto, el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española define el vocablo “conflicto” como el “momento en que la batalla es más dura y violenta”. Héctor Vargas Vaca advierte:

Hay algunos autores que identifican el conflicto a partir de los elementos característicos, como JUAN PABLO LEDERACH que se refiere a los siguientes: i) proceso; ii) personas y iii) problemas. Por su parte, JOHN GALTUNG lo relaciona con: i) conductas, ii) actitudes y iii) incompatibilidades. Y para BONAFÉ-SCHMITT, a su turno, alude a: i) agravio; ii) reclamación y iii) controversia.²²

En materia contractual, encontramos conflictos o controversias en cada una de las etapas que, a su vez, contienen procedimientos, tareas y actividades a cargo de alguna de las partes del contrato, sin perjuicio

17. *Id.*

18. Véase Ley 80, *supra*, nota 16. Art. 14.

19. Constitución Política de Colombia. Julio 7 de 1991. (Colombia). Arts. 209 y 269. [De ahora en adelante Const. Polít. Col.]

20. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO n.º 47.956. Art. 3.

21. Véase Ley 80, *supra*, nota 16. Arts. 24-26.

22. Héctor Vargas Vaca. *Participación de los ciudadanos en gestión de conflictos*. REVISTA DERECHO DEL ESTADO 31. Diciembre de 2013. Pág. 301.

de las responsabilidades penales, disciplinarias y fiscales en las que incurran los funcionarios encargados de los procesos contractuales por el incumplimiento (dolo o culposo) de sus deberes legales y reglamentarios.

Algunos de los conflictos contractuales más frecuentes se presentan en la tabla 1.

B. Mecanismos para la solución de conflictos contractuales

Tabla 1. Eventuales conflictos contractuales

Etapa contractual	Eventual conflicto contractual
Planeación	
Aviso de convocatoria	Ilegalidad en el proceso de formación de la convocatoria.
Acto administrativo de convocatoria	Ilegalidad en la formación del acto, falta de notificación y publicación en los sistemas electrónicos de información.
Pliego de condiciones	Ilegalidad, no integralidad, no completitud o no disponibilidad del documento. Violación de la ecuación económica del contrato o el abuso de la posición dominante. Vacíos e imprecisiones. Condicionamientos equívocos o violatorios de principios y derechos constitucionales. Falta de estudios previos.
Observaciones al pliego de condiciones	Falta de notificación física o publicación en los sistemas electrónicos de información. Respuesta incompleta a peticiones.
Plazo para la presentación de las propuestas	Falta de notificación física o publicación en los sistemas electrónicos de información. No recepción de propuestas. Imposibilidades para la presentación (caso fortuito, fuerza mayor).
Plazo para la presentación de aclaraciones a las propuestas	Falta de notificación física o publicación en los sistemas electrónicos de información. No recepción de las aclaraciones. Imposibilidades en la presentación (caso fortuito, fuerza mayor).
Evaluación de las propuestas	Faltas o errores en los criterios de evaluación de las propuestas. Faltas o errores en las ponderaciones. Violación del principio de selección objetiva.
Audiencia de presentación de resultados	Falta de citación. No realización de la audiencia.
Adjudicación del contrato	Indebida adjudicación del contrato.
Certificado de disponibilidad presupuestal	Falta de autorización legal, diferencias con el pliego de condiciones.
Certificado de registro presupuestal	No correspondencia con presupuesto local, imposibilidad de ejecutarlo.
Firma del contrato	Inexistencia del contrato. Indebido perfeccionamiento del contrato. Errores en las cláusulas contractuales.
Ejecución	
Legalización del contrato	No constitución de garantía única de cumplimiento.
Acta de inicio	No firma, firma tardía, ilegalidad del acta.
Anticipo	Pago inferior-superior, no pago o pago tardío. Indebida ejecución del anticipo.
Informe de avances de obra	No presentación. Presentación incompleta o tardía de avances. No correspondencia con la realidad.
Informe de ejecución presupuestal	No autorización para ejecuciones. Indebidos traslados presupuestales. Imposibilidad de ejecutar presupuesto.
Informe final de ejecución contractual	
Liquidación	
Inspección de ejecución contractual	Riesgos imprevistos, incumplimientos, tardanzas en la ejecución presupuestal.
Definición de montos ejecutados y sin ejecutar	Indemnizaciones y compensaciones por aplicación de cláusulas exorbitantes si fuere el caso.
Definición de tareas realizadas y sin realizar	Alteraciones legales o reglamentarias, alteraciones a las condiciones contractuales.
Acta de liquidación contractual	Acuerdos previos sobre montos pagados y debidos.

Fuente: elaboración propia

La solución de los conflictos se puede hacer a través de las siguientes formas: la autotutela o solución a través del poder o la fuerza,²³ los mecanismos heterocompositivos y los autocompositivos. Estos últimos se tratarán a continuación.

1. Heterocompositivos

Son aquellos en que interviene un tercero imparcial quien resuelve de manera definitiva el conflicto o controversia jurídica puesta a su conocimiento. Dentro de estos, encontramos las acciones en el sistema judicial público y el arbitramento o justicia privada.²⁴

Para la solución de los conflictos contractuales, el sistema judicial colombiano ofrece varias alternativas en sus jurisdicciones ordinaria y contencioso-administrativa. La jurisdicción ordinaria cuenta con jueces en las áreas de derecho penal, de familia, laboral y derecho civil. Estos últimos conocen las controversias contractuales entre dos personas de derecho privado (esto es, litigios entre dos personas naturales o entre una persona natural y una persona jurídica de derecho privado). No se ahondará en este tipo de controversias por escapar del objeto de estudio.

En relación con los contratos estatales, la jurisdicción contencioso-administrativa es competente siempre que una de las partes sea una entidad estatal, una empresa con patrimonio público superior al 50% o una entidad privada que desempeñe una función administrativa.²⁵ De la misma manera ocurre en los casos en que la entidad presta servicios públicos domiciliarios y el contrato objeto de conflicto estipuló o ha debido estipular cláusulas exorbitantes.²⁶

Para la solución de los litigios contractuales en materia administrativa, contamos con los siguientes mecanismos.

1.1. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Anteriormente conocido como acción de nulidad y restablecimiento del derecho, permite al particular solicitar la anulación de los actos administrativos proferidos por la entidad estatal, en este caso encargada del

procedimiento contractual, y además solicitar el restablecimiento de los derechos vulnerados con la existencia ilegal del acto administrativo.²⁷

A través de este mecanismo judicial y gracias a la teoría de móviles y finalidades contemplada en el artículo 137, numeral 1, el juez puede anular los actos administrativos generales impersonales o abstractos, tales como los pliegos de condiciones de un contrato de obra pública. Igualmente, los actos administrativos particulares y concretos, como en el acto de adjudicación del contrato, siempre que, además de devolver las cosas a su estado anterior,²⁸ se busque el restablecimiento de derechos individuales o particulares.

1.2. Medio de control de controversias contractuales

El artículo 141 del CPACA establece:

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 [...] ²⁹

Con la entrada en vigencia del CPACA, es posible conocer, por este medio, los conflictos ocurridos con ocasión de hechos administrativos anteriores a la firma del contrato, como podría ser una falta de notificación de un acto administrativo particular en el procedimiento de selección del contratista o hechos que generen entorpecimiento del proceso de planeación contractual, como sería un incendio en las instalaciones de la entidad contratante. Con el anterior Código Contencioso o Decreto-Ley 01 de 1984, las situaciones antes descritas solo podían ser objeto de conocimiento de la acción de reparación directa.

23. Este mecanismo no será tratado aquí por escapar del objeto de la investigación.

24. Véase Montoya y Salinas, *supra*, nota 5.

25. Véase Ley 1437, *supra*, nota 20. Art. 104.2.

26. *Id.* Art. 104.3.

27. *Id.* Art. 140.

28. Es la consecuencia jurídica de toda nulidad en el derecho colombiano.

29. Véase Ley 1437, *supra*, nota 20.

1.3. Proceso ejecutivo

A través de este mecanismo judicial, se busca dar cumplimiento de lo ordenado en un título ejecutivo, que se haya proferido en la celebración, ejecución o liquidación de un contrato estatal. Al respecto, el artículo 297 del CPACA establece:

Para los efectos de este Código, constituyen títulos ejecutivos: Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.³⁰

1.4. El arbitramento

La Ley 1563 de 2012, por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones, en su artículo 1.º, define así el arbitraje: “Es un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes difieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice”.

En cuanto a las características de este mecanismo, Gabriel Correa Arango³¹ considera que este es voluntario, toda vez que la decisión de someter el asunto a arbitraje surge de un acuerdo libre y previo al inicio de la

relación jurídica entre las partes. Es temporal porque las atribuciones entregadas a los terceros para actuar en calidad de árbitros son transitorias y limitadas en el tiempo a la resolución de una controversia específica. Es excepcional, pues no toda disputa jurídica puede ser sometida a laudo arbitral en el entendido de que existen bienes jurídicos que no pueden dejarse al arbitrio de particulares investidos de funciones judiciales transitorias. Su naturaleza no es solo convencional o contractual, toda vez que tiene obligaciones procesales, tales como etapas y oportunidades para la presentación de la demanda, su traslado, su contestación, para la discusión de los argumentos, la valoración de las pruebas aportadas y reglas para la audiencia de conciliación. Así las cosas, puede considerarse el arbitraje como un verdadero proceso.³²

Uno de los presupuestos necesarios para el funcionamiento de la justicia arbitral lo constituye la integración del correspondiente tribunal arbitral. Para conformarlo, se cuenta con varias fuentes: un acuerdo o convención de las partes que así lo determine (arbitraje voluntario), un precepto legal que ordene o permita el arbitraje en casos específicos o un acto unilateral complejo, como lo sería un reglamento de propiedad horizontal (arbitraje forzoso). Igualmente, se cuenta con tres momentos importantes para la conformación del tribunal: el pacto o acuerdo convencional de arbitraje, el nombramiento de los árbitros y la aceptación por parte de estos.³³

El compromiso o cláusula compromisoria debe cumplir los requisitos del artículo 1502 del Código Civil, a saber: el consentimiento de las partes exento de vicios, la capacidad de las partes, un objeto lícito, una causa lícita y solemnidad. Al respecto, la Ley 1563 de 2012 sugiere que el pacto conste por escrito. El compromiso debe contener: el acuerdo de voluntades, los nombres de las partes, la indicación de las controversias que se someten al arbitraje y la indicación del proceso en curso cuando a ello hubiere lugar.³⁴

En caso de que alguna de las partes no esté de acuerdo con la decisión del tribunal de arbitramento, podrá interponerse un recurso de anulación ante el Tribunal y será decidido por la rama judicial en la jurisdicción competente.

30. Véase Ley 1437, *supra*, nota 20.

31. Gabriel Correa Arango. COMENTARIOS AL ESTATUTO DE ARBITRAJE Y AMIGABLE COMPOSICIÓN. LEY 1563 DE 2012. Temis. (2013).

32. *Id.*

33. *Id.*

34. Ley 1563 de 2012. Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012. DO n.º 48489. Art 3.

Sobre contratación estatal, la Ley 80 de 1993 permite la solución de conflictos a causa de la celebración, ejecución o liquidación del contrato estatal a través del mecanismo de arbitraje, siempre que se incluya la cláusula compromisoria en el contrato.³⁵ Sin embargo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1436 de 2000, consideró importante aclarar que los tribunales de arbitramento no son competentes para pronunciarse sobre la anulación de actos administrativos.

Sobre controversias con contratistas extranjeros, el inciso 4 del artículo 70 de la Ley 80 de 1993 establece:

En los contratos con personas extranjeras y en los que se prevea financiamiento a largo plazo y sistemas de pago del mismo mediante la explotación del objeto construido u operación de bienes para la celebración de un servicio público, podrá pactarse que las diferencias surgidas del contrato, sean sometidas a la decisión de un Tribunal Arbitral Internacional.

En cuanto al recurso de anulación, el artículo 72, modificado por la Ley 1150 de 2007, establece que el recurso de anulación contra el laudo arbitral será decidido por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Entre las causales para la procedencia del recurso están: 1) haberse fallado en conciencia debiendo ser en derecho, 2) errores aritméticos o disposiciones contradictorias, 3) haber incurrido en puntos no sujetos a la decisión arbitral o haberse concedido más de lo pedido, entre otras.³⁶

1.5. La conciliación judicial

En cualquier etapa de los procesos de reparación directa o controversias contractuales, las partes pueden solicitar al juez la terminación anormal del proceso judicial una vez él dirija la audiencia de conciliación judicial. Igualmente, el juez en la audiencia inicial y de oficio preguntará a las partes sobre su deseo de conciliar. Si la respuesta es afirmativa, propondrá fórmulas de arreglo que permitan la terminación del proceso en dicha etapa.³⁷ Según la Corte Constitucional,

la conciliación judicial es un medio alternativo a la resolución del conflicto, mediante una decisión o fallo. En

tal sentido, es una forma especial de poner fin al proceso, siendo el tercero que dirige esta clase de conciliación el juez de la causa, quien además de proponer fórmulas de arreglo, homologa o convalida lo acordado por las partes, otorgándole eficacia de cosa juzgada.³⁸

2. Autocompositivos

Estos mecanismos permiten que la solución del conflicto esté dada por las mismas partes, sin que una le imponga su voluntad a la otra.

La autocomposición es una convención que plasma la voluntad de las partes para componer el conflicto. Se rige por la autonomía de la voluntad privada e igualdad de las partes y entonces sólo puede auto-componerse el conflicto que se refiera a una relación sustancial, de la cual pueda disponerse y en la cual, además, las partes tengan capacidad de ejercicio o negocial. Las partes involucradas resuelven el conflicto directa o indirectamente de acuerdo con el nivel de deterioro de la relación. La autocomposición puede revestir una cualquiera de las siguientes formas: transacción, negociación directa, concertación, negociación asistida, la mediación, la conciliación, la amigable composición y el arbitramento voluntario.³⁹

Sobre contratación pública, antes de la expedición de la Ley 80 de 1993, el Estatuto de Contratación Estatal se mostraba rígido y estrecho en relación con la solución directa de los conflictos, por lo que fue necesaria una transformación de las competencias de las entidades públicas. En efecto, con el Decreto 222 de 1993, las entidades contaban con la facultad de reconocer indemnizaciones sólo en lo concerniente a la ejecución de una cláusula exorbitante; sin embargo, no podían reconocer, *motu proprio*, perjuicios diferentes a favor del contratista y, mucho menos, reconocer errores o las circunstancias que daban derecho a una indemnización o a una simple ventaja, por lo que el contratista debía acudir a la vía judicial para el reconocimiento de sus derechos. Con la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, se proyectaba el fomento de un clima de arreglo directo, así como la protección y garantía de los derechos de los con-

35. Véase su art. 70, reformado por la Ley 1563 de 2012.

36. Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-902 DE 2008. (Septiembre 17 de 2008). [De ahora en adelante Corte Const. Col.]

37. Véase Ley 1437, *supra*, nota 20. Art. 180.

38. *Id.*

39. Véase Montoya y Salinas, *supra*, nota 5.

tratistas como uno de los deberes de la Administración pública.⁴⁰

A continuación se describirán los mecanismos alternativos y autocompositivos para la solución de los conflictos.

2.1. Amigable composición

Para la Corte Constitucional colombiana, la amigable composición cuenta con las siguientes características especiales:

i) delegación que hacen dos o más particulares, ii) en un tercero denominado amigable componedor, iii) de la facultad de precisar con fuerza vinculante para ellas y con los efectos legales de la transacción, iv) el estado, las partes y la forma de cumplimiento de un negocio particular. Las partes v) pueden hacer la designación del amigable componedor directamente o delegarla en un tercero, que puede ser persona natural o jurídica.⁴¹

Según Jorge Hernán Gil, la amigable composición se trata de un

convenio bilateral o plurilateral, mediante el cual las partes participantes en una misma relación jurídica sustantiva delegan la solución de sus diferencias en uno o más terceros representantes suyos, llamados amigables componedores [...] este contrato de amigable composición puede incorporarse en otro principal al cual accede, a fin de solucionar amigablemente las controversias futuras que puedan surgir entre los contratantes, delegando su arreglo a un amigable componedor.⁴²

En materia contractual, pareciera posible hacer uso de la amigable composición teniendo en cuenta que los artículos 68 y 69 de la Ley 80 de 1993 establecen la necesidad de arreglar las diferencias de manera directa a través de varios mecanismos, entre estos, la amigable composición. Sin embargo, estas disposiciones se han considerado derogadas, tal como veremos más adelante.

40. José Luis Benavides. EL CONTRATO ESTATAL: ENTRE EL DERECHO PÚBLICO Y EL DERECHO PRIVADO. Universidad Externado de Colombia. (2007).

41. Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA SU 091 DE 2000. (Febrero 2 de 2000).

42. Jorge Hernán Gil Echeverry. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y LA AMIGABLE COMPOSICIÓN. Temis. (2011).

2.2. Transacción

La transacción es “un modo de extinguir las obligaciones y nace a la vida jurídica como un acuerdo de voluntades”.⁴³ Implica el pacto entre las partes de poner fin a una relación jurídica incierta, que surge de la intención de las partes de modificarla por una relación cierta y firme, con concesiones recíprocas. Además, de acuerdo con el artículo 2483 c.c., la transacción tiene efectos de cosa juzgada a menos que se configure un vicio que genere nulidad.⁴⁴

Sobre contratos estatales, el Consejo de Estado ha dudado sobre el uso de la transacción para la resolución de controversias contractuales. A continuación, se presentarán los argumentos de las secciones de la Alta Corte a favor del uso de este mecanismo⁴⁵ 1) si bien bajo el principio de legalidad la entidad pública debería contar con facultades taxativas para el uso de la transacción, la entidad sí cuenta con facultades generales o funcionales para ello y 2) la entidad es competente para solicitar el pago de indemnizaciones por incumplimiento contractual, con el uso de la cláusula de caducidad, por lo que también podría contemplar la transacción para la solución de la mora en la que eventualmente puede incurrir.⁴⁶

43. Véase CCC, *supra*, nota 15. Art. 2469.

44. Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA T-017 DE 2005. (Enero 20 de 2005). [*De ahora en adelante* Corte Const. Col.]

45. Cf. concepto de 3 de junio de 1977 con ponencia de Mario Latorre. Sentencias de 5 de septiembre de 1980, Sección III, con ponencia del Dr. Carlos Betancur. Expediente n.º 2073 de 29 de junio de 1984 con ponencia del Dr. Carlos Betancur, expediente n.º 3280. Salvamento de voto del Dr. Mora Osejo al concepto de la Sala de Consulta de 12 de septiembre de 1984, radicación n.º 2123. Sentencias de 15 de agosto de 1985 con ponencias del Dr. Julio César Uribe, expediente 3916 y de Jorge Valencia, expediente n.º 2470. Auto de 16 de diciembre de 1986, con ponencia del Dr. Valencia Arango, expediente n.º 5011. Concepto de 8 de julio de 1986 de la Sala de Consulta con ponencia del Dr. Paredes Tamayo, radicación 024. Sentencias de 10 de septiembre de 1987 con ponencia del Dr. Carlos Betancur, expediente n.º 3711; de 5 de noviembre de 1987 con ponencia del Dr. Julio César Uribe, expediente n.º 4906; de 17 de marzo de 1988 con ponencia del Dr. Antonio J. Irisarri, expediente n.º 4779; de 6 mayo de 1988 con ponencia del Dr. H. G. Aldana, Sección IV expediente n.º 0565; de 1 de septiembre de 1988 con ponencias del Dr. Julio C. Uribe, expedientes n.º 3762 y 5104; de 19 de septiembre de 1988 con ponencia del Dr. Carlos Betancur, expediente n.º 3301.

46. Susana Montes de Echeverri. *Transacción y conciliación en derecho administrativo*. DERECHO PÚBLICO 2. Noviembre de 1992.

2.3. Arreglo directo

En el régimen anterior a la Ley 80 de 1993, las entidades públicas concebían el reconocimiento de las indemnizaciones del contratista como un acto de benevolencia, que podía ir en contra de los intereses estatales.

Ahora, el estatuto de contratación busca la solución directa de las controversias contractuales. Así lo establece la Ley 80 de 1993 en los siguientes artículos:

Artículo 68. De la Utilización de Mecanismos de Solución Directa de las Controversias Contractuales. Las entidades a que se refiere el artículo del presente Estatuto y los contratistas buscarán solucionar en forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual. Para tal efecto, al surgir las diferencias acudirán al empleo de los mecanismos de solución de controversias contractuales previstos en esta ley y a la conciliación, amigable composición y transacción.

Artículo 69. De la Imprudencia de Prohibir la Utilización de los Mecanismos de Solución Directa. Las autoridades no podrán establecer prohibiciones a la utilización de los mecanismos de solución directa de las controversias nacidas de los contratos estatales. Las entidades no prohibirán la estipulación de la cláusula compromisoria o la celebración de compromisos para dirimir las diferencias surgidas del contrato estatal.

Para la Corte Constitucional, el arreglo directo es un principio que rige la contratación estatal en los siguientes términos:

El principio del arreglo directo constituye uno de los pilares fundamentales bajo los cuales se edifica el Estatuto de la Contratación Estatal o Administrativa. Su propósito consiste en someter las controversias o divergencias que se presentan en la ejecución y desarrollo de la actividad contractual a la solución de manera rápida, inmediata y directa de las partes [...] El Estatuto de la Contratación Estatal, relaciona el principio del arreglo directo con los principios de economía y de garantía del patrimonio económico de los contratistas. En relación con el primero de ellos, al reconocer que la adopción de mecanismos para consolidar la pronta solución de controversias, permite indirectamente velar por una recta y prudente administración de los recursos públicos y evitar el riesgo que envuelve una solución procesal, especialmente, como lo reconoce la doctrina, por las demoras que ella comporta y “por el peligro de la equivocación conceptual o de error en la valoración de la prueba”. Y frente al segundo, al disponer que uno de los

mecanismos para preservar el equilibrio de la ecuación económica financiera, es a través de la adopción de herramientas legales y contractuales que hagan efectivas las medidas necesarias para salvaguardar el restablecimiento de las partes, en el menor tiempo posible.⁴⁷

El arreglo directo no es un mecanismo alternativo independiente, sino una política para la gestión de los conflictos contractuales. No solo se evidencia el arreglo directo cuando se utilizan mecanismos tales como la conciliación, la amigable composición, la transacción o el arbitramento. También se traduce en las actuaciones administrativas tendientes a gestionar las controversias en sede administrativa. Por ejemplo: la revocatoria directa de actos administrativos en cada una de las etapas contractuales⁴⁸ o el mutuo acuerdo sobre la liquidación del contrato estatal.⁴⁹

2.4. La conciliación prejudicial

En materia contractual, la conciliación administrativa es el mecanismo alternativo idóneo, toda vez que la contratación estatal es una de las actividades del derecho administrativo colombiano. Así las cosas, siempre que estemos frente a un contrato estatal, deberemos acudir al trámite de la conciliación administrativa para la resolución no judicial de las controversias.

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.⁵⁰

Además de lo anotado,

la conciliación en asuntos contencioso administrativos, es, por tanto, una institución de estirpe democrática, 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.

47. Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA T-015 DE 2007. (Enero 22 de 2007). [De ahora en adelante Corte Const. Col.]

48. Véase Ley 80, *supra*, nota 16. Art. 68.

49. *Id.* Art. 60.

50. Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-160 DE 1999. (Marzo 17 de 1999). [De ahora en adelante Corte Const. Col.]

La conciliación prejudicial administrativa se caracteriza por:

- La intervención de un tercero especializado, es decir, un agente del Ministerio Público,⁵¹ el cual está constitucionalmente facultado para la administración transitoria de justicia.⁵²
- Es un requisito de procedibilidad para la admisión de la demanda⁵³ en las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. De lo contrario, se inadmite la demanda⁵⁴ y, si se advierte la ausencia del requisito de procedibilidad en la audiencia inicial, se da por terminado el proceso.⁵⁵
- Se requiere el agotamiento de la vía gubernativa o la improcedencia de esta⁵⁶ 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 judicata*) y presta mérito ejecutivo. Sin embargo, en caso de llegar a un acuerdo conciliatorio, este deberá remitirse a los jueces administrativos para que hagan el correspondiente control de legalidad.⁵⁷
- Requiere la representación de un abogado, para ambas partes, la autorización del comité de conciliación de las entidades públicas y la presentación de pruebas.⁵⁸
- 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.

51. A partir de la Ley 640 de 2001. Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Enero 5 de 2001. DO n.º 44303. Art. 23.

52. Véase Const. Polít. Col., *supra*, nota 19. Art. 116.

53. Véase Ley 1437, *supra*, nota 20. Art. 161.

54. *Id.*, art. 170.

55. *Id.*, art. 180.

56. Ley 446 de 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Julio 7 de 1998. DO n.º 43335.

57. Véase Ley 640, *supra*, nota 51. Art. 24.

58. *Id.*

- 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 sobre

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.

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”.⁵⁹

Es importante aclarar que la conciliación prejudicial sobre contratación estatal comparte los principios, las características y las excepciones antes desarrollados.

Finalmente, es importante anotar que la conciliación prejudicial administrativa tiene tres etapas:

- Desde la presentación de la solicitud hasta la fijación de la audiencia de conciliación, etapa que no puede durar más de tres meses y en la cual un agente del Ministerio Público es el mediador entre las partes.
- Desde la audiencia de conciliación hasta la terminación del trámite conciliatorio, durante la cual pueden ocurrir varias situaciones:
 - alguna de las partes no acude a la audiencia por motivos de fuerza mayor o caso fortuito;
 - alguna de las partes no asiste sin razón justificada;
 - las partes asisten. En este último caso, tres escenarios son posibles:
 - › las partes llegan a un acuerdo;
 - › las partes no llegan a un acuerdo;
 - › no es posible realizar la audiencia de conciliación.
- El eventual control de legalidad que consiste en la revisión judicial del acuerdo conciliatorio por parte del juez que debía conocer la controversia administrativa si se hubiera puesto en conocimiento del

59. Ministerio del Interior y de Justicia. GUÍA INSTITUCIONAL DE CONCILIACIÓN EN ADMINISTRATIVO. ¡VENGA CONCILIEMOS! HABLANDO SE ARREGLAN LAS COSAS. Ministerio del Interior y de Justicia. (2007).

sistema judicial colombiano. Es eventual, pues opera en los casos en que la audiencia de conciliación haya terminado con un acuerdo conciliatorio parcial o total.⁶⁰

IV. DISCUSIONES

A continuación se presentarán las críticas que presentan algunos autores sobre los temas antes descritos.

A. Críticas en torno a los mecanismos para la solución de controversias contractuales

Sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos, son muchas las críticas en relación con la práctica. Sin embargo, es necesario detenerse en las críticas conceptuales o teóricas sobre el tema objeto de estudio.

En cuanto a los mecanismos heterocompositivos, la justicia contencioso-administrativa ha sufrido de una casi perpetua congestión judicial, lo que se traduce en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva. Desde la implementación de la justicia administrativa hasta la puesta en marcha del nuevo CPACA, los procesos escriturales se mostraban demorados y poco efectivos para la solución de las controversias. Así es como se implementa el sistema judicial oral, ajeno a nuestras tradiciones jurídicas, para sopesar la ineficacia de la Administración de Justicia como parte de la reingeniería procesal necesaria para la humanización y democratización de la justicia en Colombia.⁶¹

Por su parte, el arbitramento es una figura criticada por considerarse limitada a las controversias pactadas en la cláusula compromisoria. Según Jesús David Orozco:

Quando en un contrato se pacta la cláusula compromisoria, entendemos que las partes sustraen de la competencia del conocimiento de la justicia (ordinaria o administrativa) la resolución de los eventuales conflictos que surjan de la interpretación, ejecución o liquidación del mismo. En el caso de la contratación administrativa, la ley autoriza expresamente su implementación, pero no puede entenderse que ésta es abso-

luta, y por el contrario, es necesario establecer límites a su aplicación, ya que no se puede olvidar que en este caso una de las partes contratantes es el Estado, que tiene ciertas prerrogativas y facultades que le son propias a su calidad, en las cuales se compromete el orden jurídico y el ejercicio del poder público, aspectos sobre los cuales no se puede disponer [...] sobre todo en los casos en que se discute sobre los vicios o defectos del contrato como acto jurídico.⁶²

En relación con los mecanismos autocompositivos, se presentan otros inconvenientes sobre contratación estatal. La amigable composición no cuenta con una naturaleza jurídica clara. Por una parte, existe la teoría procesalista que considera la amigable composición como un juicio arbitral de conciencia o equidad. Por otra parte, la teoría contractualista que considera viable la figura en los casos en los que las partes del conflicto hayan pactado previamente la composición amigable a través del mandato con representación entregado a un tercero imparcial para realizar una transacción innominada.⁶³

Ahora bien, sobre contratos públicos, se presenta la siguiente discusión. Si bien el artículo 68 de la Ley 80 de 1993 presente la amigable composición como una de las formas de arreglo directo, con la expedición de la Ley 446 de 1998, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que no es aplicable a los contratos estatales, toda vez que la última ley mencionada presenta la amigable composición como fórmula para los conflictos de derecho privado.⁶⁴

En relación con la transacción, Susana Montes de Echeverri considera: “Negar al administrador público la capacidad para transigir es eliminar una herramienta jurídica muy útil para definir situaciones eventualmente litigiosas, que apunta hacia la eficacia de la administración pública.”⁶⁵

Igualmente, la autora presenta los argumentos en contra de la transacción expuestos por el Consejo de Estado colombiano en varios de sus pronunciamientos:

i) la declaratoria de incumplimiento contractual solamente es competencia del Juez y no del funcionario administrativo y solo por excepción y por lo mismo de

60. Véase Ley 640, *supra*, nota 51. Art. 24.

61. Angelina Ferreyra de la Rúa et al. ORALIDAD Y DESCONGESTIÓN EN LOS PROCESOS LABORALES, ADMINISTRATIVOS, CIVIL, AGRARIO, ENTRE OTROS. Librería Jurídica Sánchez R. (2008).

62. Jesús David Orozco. *De las nulidades contractuales y el arbitramento en materia administrativa*. REVISTA DE DERECHO 20. Dic. 2003. Pág. 250.

63. Véase Gil Echeverry, *supra*, nota 42.

64. Véase Concepto 1952 de 2009 [Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado]. Agosto 13 de 2009.

65. Véase Montes de Echeverri, *supra*, nota 46. Pág. 146.

interpretación restrictiva, puede hacerla la administración directamente invocando la cláusula de caducidad, ii) frente a los contratos administrativos, existe el principio de sujeción a las apropiaciones presupuestales, en virtud del cual se condicionan los pagos a su existencia, iii) existe independencia del derecho administrativo frente al derecho privado y, por consiguiente, aquél no es supletorio, iv) en virtud del principio de legalidad a los funcionarios públicos les está vedado realizar actividades que no les estén atribuidas en forma expresa y, por ende, su competencia es reglada.⁶⁶

B. Discusiones en torno a la conciliación prejudicial en asuntos administrativos

Tal como hemos observado, la conciliación prejudicial es un mecanismo reconocido por la legislación colombiana como apto para la resolución de los conflictos que conciernen a las diferentes actividades administrativas del Estado. Sin embargo, una situación puntual creó un ambiente de gran desconfianza en relación con el uso del mecanismo. Se trató del sonado escándalo a finales de la década de 1990 en Colombia: el caso Dragacol. Según lo reportado por *El Tiempo*, en una audiencia de conciliación celebrada el 6 de noviembre de 1998, varios representantes del Ministerio de Transporte negociaron con los representantes de la firma Dragacol el pago de 1.224 millones de pesos de lucro cesante por la draga Josefina que supuestamente se averió y debía ser reparada por el Ministerio de Transporte. El acuerdo conciliatorio llevó al reconocimiento total de 26 mil millones de pesos a favor de Dragacol. Sin embargo, se pudo constatar que la máquina estaba ejecutando otro contrato en Cartagena y, por lo tanto, los representantes del Estado en dicha conciliación fueron investigados penal, disciplinaria y fiscalmente.⁶⁷

La anterior situación llevó a la creación del control de legalidad a través de la Ley 640 del 2001, para que todo acuerdo conciliatorio sea revisado por el juez administrativo antes de que adquiera firmeza. Pero, además, generó desconfianza entre los funcionarios públicos de todo el país, creándose mitos y desconfianzas, por la mentalidad de nuestros funcionarios,

siempre temerosos de encontrarse frente a una investigación por el mal manejo de los recursos del estado.⁶⁸

De allí que sea necesaria la creación de políticas públicas tendientes a incentivar el uso adecuado del mecanismo para evitar la congestión judicial y la violación de la tutela judicial efectiva, más aún con la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que, según lo establecido por el Código General del Proceso, deberá intervenir en los procesos de conciliación prejudicial que considere de importancia nacional.⁶⁹

Por otra parte, si revisamos las nociones y los conceptos en relación con la conciliación prejudicial administrativa, cabe preguntarse: ¿cuál es la naturaleza jurídica del trámite conciliatorio? ¿Es un trámite judicial? ¿Es un trámite administrativo?

De acuerdo con lo contemplado por el artículo 116 de la Constitución Política de 1991, pareciere tratarse de un trámite judicial, toda vez que el artículo constitucional confiere facultades jurisdiccionales transitorias para el desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, tal como la conciliación.

Sin embargo, para Leonardo Carrillo Torres se trata de un trámite administrativo, en los siguientes términos:

Al estudiar la conciliación prejudicial administrativa, sus principales elementos, la forma como es desarrollada, y las instancias que esta debe cumplir para ser efectiva, nos hemos podido percatar de una doble connotación que esta presenta, por una parte cumple con todos los parámetros del procedimiento administrativo, y por otra, se advierte que también obedece a un trámite jurisdiccional, características que explicaremos a continuación [...]. Por una parte puede hablarse de una actuación administrativa, pues los funcionarios representantes del Ministerio Público, son por obvias razones funcionarios públicos, pertenecientes a un órgano del Estado como lo es la Procuraduría, y por lo tanto sus actuaciones están enmarcadas dentro de lo que se conoce como actividad de la administración, luego no sería errado pensar que el trámite es netamente administrativo, en cuanto a las funciones de los agentes del Ministerio Público. Por considerar que esto es así debemos tener en cuenta como se mencionó anteriormente, que todas las actuaciones con respecto de la audiencia de conciliación en materia administrativa

66. *Id.*

67. Nullvalue. *En qué consiste el escándalo Dragacol*. EL TIEMPO. Diciembre 22 de 1999. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-954589>

68. Véase Serrato, *supra*, nota 6.

69. Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012. DO n.º 48489. Art. 610.

deben estar inspiradas en los principios que orientan el funcionamiento de la administración, es decir los principios de la actuación administrativa [...]. Aun cuando casi ningún tratadista plantea que esto pueda llegar a ser de esta manera, creo firmemente en la conciliación administrativa si tiene este matiz, pues el trámite surtido en la Procuraduría para la conciliación extrajudicial administrativa no tiene efectos jurisdiccionales, el acuerdo surtido hasta esta etapa de la conciliación carece de validez jurídica, hasta tanto no se surta la etapa de control de legalidad por el juez competente, luego la actuación de los agentes del Ministerio Público es netamente administrativa⁷⁰

El debate es interesante en la medida en que permite aclarar si en caso de presentarse una falta en el servicio prestado por las procuradurías como directoras del trámite conciliatorio el Estado responde por falla administrativa o un error jurisdiccional. Resultaría interesante profundizar en otro momento sobre este tema.

V. CONCLUSIONES

- No todos los mecanismos alternativos de solución de conflictos son aceptados por la jurisprudencia colombiana para las controversias contractuales. En efecto, la transacción y la amigable conciliación han sido interpretadas como mecanismos inseguros en el desarrollo de las competencias administrativas de las entidades públicas contratantes.
- La conciliación prejudicial administrativa es el mecanismo idóneo para la solución extrajudicial de las controversias contractuales.
- La conciliación administrativa en materia contractual es el mecanismo alternativo más reconocido en el derecho colombiano para la solución autocompositiva de los conflictos, a diferencia de lo que ocurre con la transacción y la amigable composición. Es más, la Ley 1437 de 2011 reitera la necesidad de acudir al trámite conciliatorio previo a la presentación de las demandas administrativas.
- Resta revisar si en la práctica se evidencian diferencias en la frecuencia con la que se utiliza la conciliación prejudicial sobre contratación estatal, así

como el comportamiento del mecanismo una vez es utilizado. De esta manera, se podrán plantear sugerencias para el ejercicio eficaz del mecanismo.

- Finalmente, cabe analizar la naturaleza jurídica del trámite conciliatorio, con el fin de que se tenga clara la posición de la figura para el derecho administrativo colombiano, lo que ayudaría en las políticas para su aplicación en todo el país.

VI. REFERENCIAS

- Alain Duport. MECANISMOS ALTERNOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Tesis de grado presentada en la Universidad Sergio Arboleda. Facultad de Derecho. (2001).
- Angelina Ferreyra de la Rúa et al. ORALIDAD Y DESCONGESTIÓN EN LOS PROCESOS LABORALES, ADMINISTRATIVOS, CIVIL, AGRARIO, ENTRE OTROS. Librería Jurídica Sánchez R. (2008).
- Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887. Abril 15 de 1887. (Colombia).
- Concepto 1952 de 2009 [Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado]. Agosto 13 de 2009.
- Constitución Política de Colombia [Const. Polít. Col.]. Julio 7 de 1991. (Colombia).
- Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-902 DE 2008. (Septiembre 17 de 2008).
- Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA C-160 DE 1999. (Marzo 17 de 1999).
- Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA SU.091 DE 2000. (Febrero 2 de 2000).
- Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA T-015 DE 2007. (Enero 22 de 2007).
- Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA T-017 DE 2005. (Enero 20 de 2005).
- Corte Constitucional de Colombia. SENTENCIA T-118A DE 2013. (Marzo 12 de 2013).
- Francisco García Fernández. LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL EN TRABAJO SOCIAL: SUPUESTOS PRÁCTICOS I. Colegio Profesional de Trabajo Social de Málaga. (2012).
- Gabriel Correa Arango. COMENTARIOS AL ESTATUTO DE ARBITRAJE Y AMIGABLE COMPOSICIÓN. LEY 1563 DE 2012. Temis. (2013).
- Gordon Hamilton. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL TRABAJO SOCIAL DE CASOS. La Prensa Médica Mexicana. (1974).
- Héctor Vargas Vaca. *Participación de los ciudadanos en gestión de conflictos*. Revista Derecho del Estado 31. Diciembre de 2013.

70. Leonardo Carrillo Torres. ESTUDIO JURÍDICO DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE SU EFECTIVIDAD EN BUCARAMANGA, DURANTE EL AÑO 2012. Trabajo de Grado para obtener el título de abogado. Universidad Pontificia Bolivariana, seccional Bucaramanga. (2014). Págs. 56-7.

- Iván Darío Gómez Lee. EL DERECHO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA. Legis. (2012).
- Jean-Claude Ricci. DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL. Hachette. (2009).
- Jesús David Orozco. *De las nulidades contractuales y el arbitramento en materia administrativa*. Revista de Derecho 20. Dic. 2003.
- Jorge Hernán Gil Echeverry. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y LA AMIGABLE COMPOSICIÓN. Temis. (2011).
- José Luis Benavides. EL CONTRATO ESTATAL: ENTRE EL DERECHO PÚBLICO Y EL DERECHO PRIVADO. Universidad Externado de Colombia. (2007).
- Leonardo Carrillo Torres. ESTUDIO JURÍDICO DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE SU EFECTIVIDAD EN BUCARAMANGA, DURANTE EL AÑO 2012. Trabajo de Grado para obtener el título de abogado. Universidad Pontificia Bolivariana, seccional Bucaramanga. (2014).
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993.
- Ley 446 de 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Julio 7 de 1998. DO n.º 43335.
- Ley 640 de 2001. Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Enero 5 de 2001. DO n.º 44303.
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO n.º 47.956.
- Ley 1563 de 2012. Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012. DO n.º 48489.
- Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012. DO n.º 48489.
- María Lorena Cuéllar. Guía Control Contratación Estatal Final. Procuraduría General de la Nación. (2012).
- Miguel Ángel Montoya y Natalia Andrea Salinas. *La guerra de los valientes o el lugar de la conciliación*. Estudios de Derecho. 2009.
- Miguel S. Valles. TÉCNICAS CUALITATIVAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL: REFLEXIÓN METODOLÓGICA Y PRÁCTICA PROFESIONAL. Síntesis Sociología. (2007).
- Ministerio del Interior y de Justicia. GUÍA INSTITUCIONAL DE CONCILIACIÓN EN ADMINISTRATIVO. ¡VENGA CONCILIEMOS! HABLANDO SE ARREGLAN LAS COSAS. Ministerio del Interior y de Justicia. (2007).
- Nullvalue. *En qué consiste el escándalo Dragacol*. El Tiempo. Diciembre 22 de 1999. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-954589>
- Roberto A. Serrato. ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA CONCILIACIÓN EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012).
- Roberto Hernández Sampieri. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA. Editorial Mac Graw-Hill. (2009).
- Roxana Jiménez. *La conciliación judicial: algunas reflexiones sobre su problemática en la legislación vigente*. Derecho y Cambio Social. 2012.
- Susana Montes de Echeverri. *Transacción y conciliación en derecho administrativo*. DERECHO PÚBLICO 2. Noviembre de 1992.