

“La conciliación” un método alternativo eficaz para dirimir conflictos en la
Contratación Estatal

“Conciliation” is se an alternative method for resolving conflicts in State Contracting

Angie Natalia Ospina Cabezas¹

Faisure Cabezas Hormiga²

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa de Derecho

Año 2025

¹ Angie Natalia Ospina Cabezas, Ingeniera Civil, estudiante a cursar decimo semestre del Programa de Derecho en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Corporación Universitaria REMINGTON sede Ibagué, Estudiante del Diplomado en Conciliación en Derecho con Enfoque Diferencial, el presente artículo se adscribe a la Facultad de Ciencias jurídicas y Políticas como trabajo de grado. Correo Electrónico: nathalia.ospina@uniremington.edu.co.

² Faisure Cabezas Hormiga, Administradora Financiera, Magister en Administración de Recursos Humanos, Empresaria y estudiante a cursar decimo semestre del Programa de Derecho en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Corporación Universitaria REMINGTON sede Ibagué, estudiante del Diplomado en Conciliación en Derecho con Enfoque Diferencial, el presente artículo se adscribe a la Facultad de Ciencias jurídicas y Políticas como trabajo de grado. Correo Electrónico: faisure.cabezas.4694@miremington.edu.co.

RESUMEN

La Conciliación en la Contratación Estatal en Colombia, se viene consolidando como un método alternativo en la solución de Conflictos, en donde El Estado y los particulares en tratándose de Contratos Estatales no han sido ajenos a involucrar estos mecanismos para lograr resolver sus disputas en las diferentes etapas de la contratación, Esta investigación se centra en la necesidad de analizar si esta alternativa resuelve los conflictos de manera oportuna, ágil, económica y eficiente.

El método investigativo utilizado en la elaboración del presente artículo fue cualitativo, en el cual se analizaron diferentes textos, noticias, artículos sobre conciliación estatal y la ley 2220 del 2022 “Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.”.

Se pudo determinar, que las diferentes entidades del Estado a través de la aplicación de la Ley 2220 del 2022 han implementado esta herramienta ágil, oportuna y menos litigiosa, en la resolución de controversias contractuales aun teniendo otros mecanismos que le permiten proteger el patrimonio público. Sin embargo, en muchas ocasiones prefieren conciliar con el fin de garantizar la continuidad de los proyectos, ahorrar tiempo y poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera oportuna y eficientemente, cumpliendo con principios de legalidad, reciprocidad y calidad.

Palabras clave: Contratación Estatal, Conciliación, conflictos, eficiencia, descongestionamiento judicial.

ABSTRACT

Conciliation in State Contracting in Colombia has been consolidating as an alternative method for resolving conflicts, where the State and individuals, in the case of State Contracts, have not been immune to involving these mechanisms to resolve

their disputes at the different stages of contracting. This research focuses on the need to analyze whether this alternative resolves conflicts in a timely, agile, economical and efficient manner..

The research method used in the preparation of this article was qualitative, in which different texts, news, articles on state conciliation and Law 2220 of 2022 "By means of which the conciliation statute is issued and other provisions are dictated" were analyzed..

It was determined that, through the application of Law 2220 of 2022, various state entities have implemented this agile, timely, and less litigious tool for resolving contractual disputes, even though they have other mechanisms that allow them to protect public assets. However, they often prefer to conciliate in order to guarantee the continuity of projects, save time, and be able to meet citizens' needs in a timely and efficient manner, complying with the principles of legality, reciprocity, and quality..

Key words: State Contracting, Conciliation, conflicts, efficiency, judicial decongestion.

INTRODUCCIÓN

La Contratación Estatal en Colombia, como uno de los fines del Estado para desarrollar la gestión pública, debe satisfacer las necesidades de la población, promover el desarrollo social y económico, optimizar los recursos públicos, fortalecer la confianza ciudadana entre otros; y para lograrlo, debe mantener relaciones contractuales regidas por el derecho público con particulares. Tratándose de contratación de obras civiles, en la medida en que alguna de las partes incumple las obligaciones adquiridas, surgen conflictos que dificultan la continuidad de la gestión pública y la materialización de los proyectos.

Estos conflictos suelen originarse principalmente por desequilibrios económicos, deficiencias en la planeación, interpretaciones ambiguas de las cláusulas contractuales e incumplimientos que se presentan en cualquier etapa del proceso: precontractual, contractual o post-contractual.

Ante estos, las Entidades del Estado son llamadas a implementar mecanismos eficaces de conciliación para resolver dichos conflictos y evitar controversias contractuales que retrasan la ejecución de los proyectos y el interés general. Si bien es cierto, existen mecanismos judiciales para solucionar disputas contractuales, estas suelen ser tardías, onerosas y poco especializadas. En este contexto, surge el interrogante que enfoca nuestro análisis: ¿la conciliación es un mecanismo eficaz, legítimo y aplicable para resolver los conflictos que surgen de la contratación estatal de obras civiles?

Con el fin de abordar la pregunta, El objetivo general del presente estudio es analizar si la Ley 2220 del 2022 es aplicable a los conflictos que surgen de los contratos estatales de obra civil. Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos: 1. Identificar los principales conflictos que se derivan de los contratos estatales de obras públicas y cómo afectan jurídicamente a las partes; 2. Estudiar el marco normativo de la ley 2220 del 2022 y su relación con los contratos estatales en el marco legal colombiano; 3. Evaluar la viabilidad jurídica, técnica y administrativa de la conciliación en contratos estatales de obra civil, como alternativa para dirimir conflictos y evitar los litigios que afecten el erario público.

Ante la complejidad de resolver los conflictos estatales en materia de obras públicas, aunado a la necesidad de identificar la solución práctica y jurídica enmarcada en la ley 2220 del 2022 se justifica el presente estudio. Mediante este análisis, se determinará si la conciliación es el mecanismo idóneo para resolver los conflictos que se derivan de los contratos para evitar la congestión judicial y el detrimento del patrimonio público, en garantía del desarrollo institucional y la ejecución de proyectos de infraestructura a nivel nacional, en concordancia con los fines del Estado.

La investigación se desarrollará aplicando el enfoque cualitativo, a través del análisis de la ley 2220 del 2022 y el análisis de conflictos que se presentan en contratación estatal de obras civiles, que han sido solucionados mediante la conciliación a partir de la entrada en vigor de la Ley 2220 del 2022, permitiendo determinar la viabilidad de la conciliación como mecanismo eficaz en la resolución de conflictos derivados de la contratación estatal.

El marco teórico estará basado en los diferentes conceptos desarrollados por autores y organismos especializados en contratación pública, conciliación y mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Se analizan conceptos doctrinales y jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la viabilidad de aplicar dichos mecanismos en contratos estatales de obra civil. Se abordan temas como la finalidad social del Estado, el principio de eficiencia administrativa, la función preventiva de la conciliación y la protección del patrimonio público.

La estructura del trabajo se desarrolla en cuatro capítulos: el primero, se enfoca en desarrollar los fundamentos teóricos y normativos de la contratación estatal y la conciliación según las MASC. El segundo, analiza los principales conflictos derivados de los contratos estatales y la forma en que las entidades se enfrentan a estos. El tercero, interpreta la Ley 2220 del 2022 y su aplicación en los contratos estatales de obra civil. Por último, se presentarán las conclusiones del artículo desde una perspectiva general emanada del análisis realizado.

DESARROLLO DEL ARTICULO

Capítulo 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y NORMATIVOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL Y LA CONCILIACIÓN SEGÚN LAS MASC

1.1 La contratación estatal como instrumento de gestión pública

La contratación estatal en Colombia constituye una herramienta esencial para la realización de los fines del Estado, en especial aquellos relacionados con el desarrollo económico, la garantía de derechos fundamentales y la ejecución de obras públicas que materializan el interés general. En este contexto, el contrato estatal no es una simple relación jurídica entre partes, sino una manifestación concreta de la función administrativa, regida por principios como la transparencia, la eficiencia, la responsabilidad y la publicidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Autores como (Villegas, 2019) han sostenido que el contrato estatal debe entenderse como una forma de acción pública que, aunque se apoya en técnicas privadas, está orientada por finalidades superiores de orden colectivo. Esta visión

obliga a que su ejecución se someta no solo a la legalidad formal, sino también a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y eficacia administrativa.

La ley 80 de 1993, junto con sus reformas posteriores, establece el marco normativo general de la contratación estatal, definiendo las etapas del proceso contractual, los tipos de contratos permitidos y los deberes de las partes. En el caso de las obras civiles, la complejidad técnica, los altos montos involucrados y la multiplicidad de actores hacen que estos contratos sean especialmente sensibles a conflictos, lo que exige mecanismos de prevención y resolución adecuados.

1.2 Naturaleza jurídica de los contratos estatales de obra civil

Los contratos de obra pública se caracterizan por su finalidad estructural: transformar el entorno físico mediante la ejecución de proyectos que impactan directamente en la calidad de vida de la población. Desde el punto de vista jurídico, estos contratos están sometidos al régimen del derecho público, lo que implica que la administración conserva prerrogativas especiales, como la posibilidad de imponer cláusulas excepcionales, modificar unilateralmente el contrato por razones de interés general o declarar su caducidad.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones como la sentencia del 26 de mayo de 2023 (Rad.1001-03-26-000-2022-00038-00), ha reiterado que los contratos estatales de obra civil deben ejecutarse conforme a los principios de planeación, selección objetiva y responsabilidad, y que cualquier desviación de estos principios puede generar consecuencias jurídicas graves, tanto para el contratista como para la entidad contratante.

En este sentido, la contratación estatal no puede desligarse de su función social, ni de la necesidad de proteger el patrimonio público frente a actuaciones negligentes, dolosas o simplemente ineficientes. La doctrina especializada, como la desarrollada por Luis Fernando Álvarez Londoño, destaca que el contrato estatal debe ser visto como un instrumento de política pública, cuya ejecución debe estar alineada con los objetivos estratégicos del Estado.

1.3 Los MASC en el contexto de la contratación estatal

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) han adquirido relevancia creciente en el ámbito de la contratación pública, como respuesta a la congestión judicial, la lentitud de los procesos contenciosos y la necesidad de soluciones más ágiles, técnicas y especializadas. La conciliación, en particular, se presenta como una herramienta que permite a las partes resolver sus diferencias sin necesidad de acudir a un juez, preservando la relación contractual y evitando el deterioro institucional.

Según (Madrid, 2018) concluye que Los “Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos” tiene ciertas características que permiten la participación de los individuos en la resolución pacífica de sus disputas. Esta corresponsabilidad no puede recaer exclusivamente en el aparato estatal; por el contrario, son los individuos quienes deben asumir un rol protagónico en estos procesos de conciliación, Por lo cual la participación de las autoridades Estatales debe ser de manera Excepcional.

La Ley 2220 de 2022, que reformó integralmente el régimen de los MASC en Colombia, introdujo disposiciones específicas que permiten la conciliación en materia administrativa, incluso en asuntos relacionados con contratos estatales. Esta ley reconoce la conciliación como un mecanismo legítimo, eficaz y compatible con el principio de legalidad, siempre que se respeten los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y se garantice la protección del interés público.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones como la sentencia del 10 de marzo de 2016 (Rad. 05001-23-31-000-2003-00423-01), ha validado la posibilidad de conciliar en materia contractual estatal, siempre que se cumplan requisitos como la existencia de un conflicto real, la competencia del funcionario conciliador y la no afectación del patrimonio público. Esta posición jurisprudencial ha abierto la puerta a una interpretación más flexible y funcional del derecho administrativo, en la que la conciliación se convierte en una herramienta de gestión pública.

1.4 Principios rectores de la conciliación en contratación estatal

La conciliación en el ámbito de la contratación estatal debe observar principios fundamentales que garantizan su legitimidad y eficacia:

- Legalidad: Toda conciliación debe estar respaldada por normas vigentes y respetar los límites del ordenamiento jurídico.
- Transparencia: El proceso debe ser claro, documentado y accesible para las partes interesadas.
- Eficiencia: La conciliación debe permitir una solución más rápida y menos costosa que el litigio judicial.
- Protección del patrimonio público: No puede implicar renuncia injustificada a derechos del Estado ni generar perjuicios al erario.
- Voluntariedad: Las partes deben acudir libremente al proceso conciliatorio, sin presiones indebidas.

Estos principios han sido desarrollados tanto por la doctrina nacional como por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que ha recomendado a los Estados fortalecer los mecanismos alternativos en contratación pública como parte de una estrategia de gobernanza eficiente.

Capítulo 2. CONFLICTOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES DE OBRAS PÚBLICAS

En el marco de la contratación estatal en Colombia, los contratos de obra civil presentan una alta exposición a controversias jurídicas que amenazan la eficiencia administrativa y la ejecución de proyectos fundamentales para el interés general. Estos conflictos además de generar retrasos en la ejecución de los proyectos impactan negativamente la relación entre las entidades públicas y los contratistas, perjudicando abiertamente el cumplimiento de los fines del Estado. Identificar las causas más frecuentes y las implicaciones legales permite no solo anticipar los riesgos institucionales, sino también la necesidad de implementar mecanismos alternativos como la conciliación para resolver conflictos de forma temprana y eficiente.

El origen de los conflictos en contratos de obra pública comúnmente suele presentarse por múltiples factores que se suscitan a lo largo del ciclo contractual. En

la etapa de planeación, inciden factores como inexistencia de estudios previos completos e inconsistencia en los diseños o ausencia en la claridad en la distribución de riesgos; mientras que en la etapa de ejecución, se presentan conflictos por desequilibrios económicos, generados entre otras, por variación en los precios de materiales e insumos necesarios para la ejecución de las obras, imprevistos técnicos y decisiones administrativas que alteran el equilibrio financiero pactado entre las partes desde el inicio del contrato, lo que provoca desacuerdos que generalmente se convierte en controversias contractuales que repercuten en los tiempos de ejecución y calidad de las obras.

En la etapa de liquidación, los conflictos expuestos son por incongruencias en los saldos pendientes, reclamaciones bilaterales y posibles afectaciones al interés general. Además, la interpretación ambigua de las cláusulas contractuales, se convierten en foco de conflictos por aspectos como plazos, entregables, multas y causales de incumplimiento, ocasionando tensiones que escalan aceleradamente hasta llegar a procesos litigiosos y la aplicación de garantías en pro de resguardar los intereses del Estado. En este contexto, surge la necesidad de adoptar mecanismos eficaces como la conciliación para lograr la resolución de los conflictos, venciendo las diferencias sustanciales que dieron origen a la confrontación.

Ahora bien, en este contexto ¿qué afectaciones jurídicas surgen en el marco de la contratación estatal para las partes? Si bien es cierto, las instituciones estatales regularmente ejercen una posición privilegiada frente a los contratistas en cuanto a garantías por incumplimiento, estas no son ajenas a transitar por terrenos donde está en juego el equilibrio entre la seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la protección del patrimonio público. Así mismo, los contratistas enfrentan consecuencias económicas, jurídicas y sociales como su reputación y credibilidad. Sin embargo, para evitar llegar a estas instancias, donde no solo se ven afectadas las partes sino el bienestar de la comunidad en general, dichas discrepancias pueden ser resueltas mediante mecanismos alternativos como la conciliación, el arbitraje y la libre composición de manera técnica, eficaz y menos litigiosa, garantizando que las partes lleguen a acuerdos sólidos, diligentes y proporcionales, basados en el principio de reciprocidad contractual.

Capítulo 3. MARCO NORMATIVO DE LA LEY 2220 DEL 2022 Y SU APLICACIÓN EN LOS CONTRATOS ESTATALES DE OBRA CIVIL

La conciliación estatal, como mecanismo de autocomposición de conflictos, ha tomado importancia en el contexto jurídico colombiano, particularmente en escenarios donde se ve comprometido el interés público, la eficiencia institucional y la protección del patrimonio del Estado. Con la aprobación de la Ley 2220 del 2022, el legislador fortaleció un Estatuto de Conciliación que derogó la Ley 640 de 2001, fijando principios renovados, estructuras técnicas y procedimientos más claros que permiten gestionar eficazmente las controversias en el ámbito de la contratación pública.

La Ley 2220, establece que la conciliación administrativa es jurídicamente factible, incluso en materia contractual, siempre que se cumplan los requisitos de legitimación, competencia y que se respeten los principios de legalidad, imparcialidad y responsabilidad fiscal. A través de su articulado, se crea el Sistema Nacional de Conciliación, se fortalecen los comités de conciliación dentro de las entidades públicas, y se fomenta la utilización de medios informáticos para facilitar el acceso a este mecanismo. Estos avances normativos contribuyen en la resolución de conflictos estatales de manera más rápida, técnica y transparente, evitando controversias jurídicas que congestionan la jurisdicción contenciosa.

En el marco de los contratos estatales de obra pública, la ley dispone la posibilidad de conciliar temas relacionados con desequilibrios financieros, incumplimientos contractuales, interpretaciones de cláusulas y controversias durante la liquidación de los contratos, siempre y cuando no se afecten derechos fundamentales a las partes, que se proteja el patrimonio público y se actúe bajo el principio de legalidad. Garantizando que el acuerdo conciliatorio tenga efectos vinculantes y sea objeto de revisión por los órganos de control; de esta manera, se asegura una solución legítima y técnica para ambas partes.

Por tanto, la Ley 2220 de 2022 no solo legitima la conciliación en el ámbito estatal, sino que la promueve como vía preferente para resolver conflictos en

contratación pública. Su implementación estratégica en contratos de obra civil permite reducir la litigiosidad, garantizar la ejecución de los proyectos y afianzar la confianza ciudadana en el aparato administrativo.

CONCLUSIONES

En el análisis realizado se pudo determinar que los conflictos derivados de la contratación estatal de obras civiles son frecuentes, complejos y de alto impacto jurídico, técnico y administrativo. Su persistencia pone en riesgo el cumplimiento de los fines del Estado, la ejecución de proyectos de infraestructura y la protección del patrimonio público. En este contexto, resulta imperativo incorporar mecanismos eficaces, legítimos y constitucionales para resolverlos.

La Ley 2220 de 2022, por el cual se crea el Estatuto de Conciliación, representa un avance normativo sustancial que faculta a las entidades del Estado para gestionar disputas contractuales mediante acuerdos extrajudiciales. Su estructura, principios y disposiciones permiten encausar los conflictos sin necesidad de llegar a instancias judiciales, respetando la legalidad, la transparencia y la responsabilidad fiscal.

Tras el análisis jurídico y práctico desarrollado en el presente artículo, se puede concluir que la conciliación en contratos estatales de obra civil es viable jurídicamente, aplicable técnicamente y conveniente administrativamente. Su implementación estratégica fortalece la eficiencia institucional, promueve la solución pacífica de disputas y contribuye a una gestión pública más justa, dinámica y comprometida con el interés general.

En suma, se pudo determinar que la contratación estatal de obras públicas asume gran cantidad de los conflictos presentados en las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares, de cuyo manejo depende la eficiencia administrativa y la protección del patrimonio público. Se evidenció que la Ley 2220 del 2022 es de gran relevancia en la resolución de dichos conflictos, por cuanto constituye una herramienta legítima y eficaz para dirimir pugnas sin la necesidad de acudir al aparato judicial, aplicando un enfoque normativo y preventivo.

La conciliación no implica renunciar a la defensa institucional, sino asumir una gestión pública ética, eficiente y orientada a la protección de derechos, la continuidad de los proyectos y la confianza ciudadana. Se concluye que su integración estratégica en la contratación estatal no solo es viable, sino necesaria para fortalecer la función administrativa en clave de legalidad, economía y responsabilidad.

REFERENCIAS

Congreso de la República. (1993, 28 de octubre). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [Ley 80 de 1993]*. DO: 41.094.

Congreso de la República. (2022, 30 de junio). *por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.* [Ley 2022 de 2022]. DO: 52.261.

Congreso de la República. (2001, 05 de enero). *Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.* [Ley 640 de 2001]. DO: 44303.

Correa,A (2018). *Estructura De La Conciliación En La Contratación Estatal*. Universidad Cooperativa de Colombia

Congreso de la República. (2007, 16 de julio). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos [Ley 1150 de 2007]*. DO: 46.691.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2016, marzo 10). *Sentencia radicado 05001-23-31-000-2003-00423-01*. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2023, mayo 26). *Sentencia Radicado 11001-03-26-000-2022-00038-00 (0526-23)*. M.P. Alberto Montaña Plata. Jurisprudencia sobre conciliación en contratación estatal.

Lozano, G. (2019). *Del Contrato Estatal a los sistemas de compras públicas*.
Universidad del Externado.

Carvajal, J., F., (2018). *La Contratación Estatal y los mecanismos alternativos de
Solución de Conflictos En Colombia*. Universidad Cooperativa de Colombia.