



Requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial del medio de control de reparación directa en los casos de actos de terrorismo

Procedural requirement for extrajudicial conciliation of the means of direct reparation control in cases of acts of terrorism

Kevin Daniel Bermúdez Murcia
Estudiante del programa de Derecho
Corporación Universitaria Remington sede Ibagué

Corporación Universitaria Remington
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Programa de Derecho
Diplomado en Conciliación

Año 2024

Resumen. El documento posee la pretensión de analizar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial del medio de control de reparación directa en los casos de actos de terrorismo. Se trata de una investigación cualitativa y secuencial de tipo documental: libros y artículos de revistas indexadas sobre el tema.

Palabras clave. Medio de control de reparación directa, actos de terrorismo, requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial

Abstract. The document aims to analyze the requirement of the extrajudicial conciliation procedure of the means of direct reparation control in cases of acts of terrorism. This is a qualitative and sequential documentary research.

Key words: Means of control of direct reparation, acts of terrorism, possibility requirement. extrajudicial conciliation

Introducción

El artículo 161 del CPACA indica que para hacer uso de los medios de control de reparación directa, controversias contractuales y nulidad con restablecimiento del derecho se debe agotar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial (numeral 1).

De paso, según el artículo 92 de la Ley 2220 de 2022 indica que es causal de rechazo de demanda no agotar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial. Esta disposición contribuye a la idea de fortalecer el mecanismo alternativo de solución de conflictos desde lo contencioso administrativo.

No obstante, en la práctica se evidencia que las partes convocadas no siempre tienen el ánimo de conciliar, pese a que hay suficientes pruebas que comprometan la responsabilidad patrimonial del Estado. Máxime en los casos de actos de terrorismo, pues el Consejo de Estado ha precisado que el título jurídico de imputación en dichos eventos es el daño especial, de la responsabilidad objetiva, sin el estudio de los aspectos subjetivos.

Por las anteriores explicaciones, el presente texto posee la pretensión de analizar desde el punto de vista de la eficacia y eficiencia del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial del medio de control de reparación directa en los casos de terrorismo. El problema de investigación a desarrollar es el siguiente: ¿Cómo se concibe el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial del medio de control de reparación directa en los casos de actos de terrorismo?

1. Alcance del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial desde la Ley 2220 de 2022

La Ley 2220 de 2022 es la normativa de conciliación, estableciendo normas y bases universales sobre dicho mecanismo alternativo de solución de conflictos. Esta aplicará a nivel nacional, definiendo el ámbito de aplicación y las reglas para la conciliación en los casos no especificados por la misma. Y tiene como respuesta a los llamados de atención de la agenda de descongestionar los despachos judiciales (Jaramillo Zuleta, 2023).

La presente ley define la conciliación en los artículos 3 y 88 como un mecanismo para resolver conflictos, donde las partes gestionan la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral y calificado de dominado conciliador este propondrá fórmulas de arreglo, dará fe de la decisión de acuerdo, la cual es obligatoria y definitiva para las partes que concilian.

La conciliación, en sus diferentes formas, tiene como propósitos facilitar el acceso a la justicia, promover el diálogo y la convivencia pacífica, y contribuir a la construcción de paz y tejido social. En el ámbito contencioso-administrativo, busca proteger el patrimonio público y el interés general.

En asuntos contencioso administrativos, la conciliación extrajudicial es un método alternativo autocompositivo, donde las partes, a través de un apoderado, buscan resolver disputas con la ayuda de un agente del Ministerio Público neutral y calificado. De paso, según el artículo 5, la conciliación podrá ser judicial, si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial.

Según el artículo 92, en asuntos de lo contencioso administrativo, podrán ser conciliables todos los conflictos que competan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, salvo prohibición expresa por ley. Podrán conciliar entidades públicas y personas privadas que actúen como representantes de órganos estatales. Se puede recurrir a la conciliación extrajudicial sin intención de demanda y presentarla por mutuo acuerdo de las partes en conflicto.

En lo que respecta en este trabajo es oportuno indicar que el artículo 161 del CPACA indica el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial de los medios de control: reparación directa, controversias contractuales y nulidad con restablecimiento del derecho. De paso, según el artículo 92 de la Ley 2220 de 2022, no agotar dicho requisito dará lugar a rechazo de demanda.

2. Contenido y alcance del medio de control de reparación directa

El artículo 140 del CPACA señala el medio de control de reparación directa, típica acción judicial de responsabilidad extracontractual del Estado. El contenido de esta disposición es el siguiente:

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

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

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

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

Enseguida vamos a reseñar algunas características de este medio de control judicial.

- Legitimación por activa. Es la persona que presenta o ejerce la acción (demandante), quien debe tener la titularidad para reclamar el interés jurídico que se debate en el proceso (Palacio Hincapié, 2023).
- Legitimación por pasiva. Se identifica con parte demandada, además de reunir la capacidad para ser parte, y debe ser quien tiene el deber de satisfacer el derecho reclamado (Palacio Hincapié, 2023). Es la identidad que tiene la parte accionada con quien debe responder por el derecho invocado en la demanda.
- Caducidad. Según el CPACA, “cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”. Debe destacarse que es causal de rechazo de demanda cuando la caducidad se encuentra operada.
- Procedencia del medio de control. Según el artículo 140 citado, se podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado y “cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”.
- Pretensiones del medio de control. El artículo 140 del CPACA desarrolla el artículo 90 de la Constitución Política (de cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado) cuya pretensión es hacer responsable al Estado por el daño antijurídico causado a los particulares. El daño en derecho se refiere al perjuicio que sufre una

persona o su patrimonio debido a la acción u omisión de otro sujeto, clasificándose generalmente en dos categorías principales (Palacio Hincapié, 2023).

- Requisito de procedibilidad. Según el artículo 161 del CPACA, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de la demanda de reparación directa. De paso, de acuerdo con el artículo 92 de la Ley 2220 de 2022, es causal de rechazo de demanda no agotar dicho trámite.
- Medidas cautelares. En uso del medio de control de reparación directa se puede solicitar las medidas cautelares, entre otras, suspender la actividad o gestión generadora de daños, por ejemplo (Palacio Hincapié, 2023).
- Naturaleza jurídica. El proceso de reparación directa estará sometido a las reglas del proceso ordinario cuyas etapas procesales son: a) audiencia inicial, b) audiencia de pruebas, c) audiencia de juzgamiento y alegaciones y d) audiencia de lectura del sentido de fallo. Esto sin perjuicio de la aplicación de la sentencia anticipada cuyas causales se encuentran plasmadas en el artículo 182 A del CPACA.

Ahora bien, una vez revisados los alcances de la Ley 2220 de 2022 así como del medio de control de reparación directa, resulta oportuno citar varias reflexiones de Peláez Hernández (2018) sobre la conciliación en el derecho administrativo.

- El conciliador no administra justicia a pesar que el texto constitucional así lo dispone en el artículo 116 sino su labor es suscribir el acta de conciliación que contiene el acuerdo al cual llegan las partes pero esto no significa que el conciliador imponen los testimonios porque su labor es dejar través de su firma es dar fe con el acta acordada por las partes quedarán constancia de su acuerdo a través de firma en el acta elaborada por el conciliador.
- El conciliador no podrá incluso no estar de acuerdo con las dos partes. En este caso sólo podrá dejar constancia al respecto en el acta que contiene el acuerdo, pero no podrá jamás modificar el acuerdo logrado por las partes imponer su decisión.
- El conciliador no le pone fin al conflicto si no son las mismas partes que le dan solución al conflicto el conciliador sólo podrá dar fórmulas de arreglo ya que la

función principal del conciliador es dar testimonio a dicha conciliación a través de un acta que se registrará en ministerio de derecho al menos que sea de una naturaleza específica y haya una ley especial que mencione que los procesos de conciliación se transmite diferente forma según su naturaleza en derecho administrativo.

- El conflicto termina en consideración una vez aprobado el acuerdo no por las partes si no por el juez de lo contencioso administrativo sin aprobación judicial el acuerdo conciliatorio no produce efectos jurídicos no es vinculante para las demás partes orígenes de la conciliación en derecho administrativo

Ahora bien, como es sabido que en los casos de actos de terrorismo el Consejo de Estado a través de la Sección Tercera (Güechá medina, 2012) ha indicado que el jurídico de imputación jurídica de responsabilidad aplicable es el daño especial de la vertiente objetiva de responsabilidad patrimonial del Estado. Eso indica que el demandante no debe probar la negligencia, por ejemplo, en la solicitud judicial de declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por actos de terrorismo, basta con probar el daño antijurídico.

Si se tiene que para el uso del medio de control de reparación directa en los casos de actos de terrorismo se debe agotar el trámite de conciliación extrajudicial, hemos identificado que los convocados, futuros demandados, no siempre tienen el ánimo de conciliar máxime que el daño antijurídico sufrido es palpable y que el título jurídico de imputación es el daño especial, sin necesidad de probar la negligencia de la administración pública, por ejemplo. Obstaculizando así el derecho de acceder a la administración de justicia.

Lo anterior se comprueba que la normativa que consagra el deber de agotar el trámite de conciliación extrajudicial, en especial los casos de responsabilidad patrimonial del Estado por actos de terrorismo, posee problemas de eficacia y de eficiencia. Por tanto, es pertinente que los apoderados de las partes convocadas (futuros demandados) conozcan la dimensión de la responsabilidad patrimonial del Estado por actos de terrorismo con el fin de conciliar en buen término y así lograr la finalidad de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Conclusiones

- El requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial en el medio de control de reparación directa, especialmente en casos de actos de terrorismo, plantea desafíos y oportunidades significativas en el ámbito del derecho administrativo colombiano. Aunque la Ley 2220 de 2022 busca fortalecer los mecanismos alternativos de solución de conflictos y descongestionar los despachos judiciales, su aplicación enfrenta obstáculos prácticos.
- Desde una perspectiva práctica, se observa que las partes convocadas no siempre tienen la disposición de conciliar, a pesar de la existencia de pruebas que sustentan la responsabilidad patrimonial del Estado en casos de terrorismo, como lo ha delineado el Consejo de Estado respecto al daño especial. Esto pone en tela de juicio la eficacia del requisito de procedibilidad como filtro inicial en estos tipos de casos.
- Por otro lado, la conciliación extrajudicial se presenta como un medio idóneo para la resolución temprana de conflictos, promoviendo el diálogo y la reducción de la carga judicial. Sin embargo, su efectividad depende en gran medida de la voluntad real de las partes y de la capacidad del sistema para gestionar eficientemente estas audiencias, asegurando que el proceso sea ágil y justo para todas las partes involucradas.
- En conclusión, si bien el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial tiene el potencial de mejorar la administración de justicia y fomentar la resolución pacífica de disputas, su implementación efectiva requiere una evaluación continua y ajustes adecuados para garantizar que cumpla con su propósito sin generar obstáculos innecesarios para el acceso a la justicia, especialmente en casos sensibles como los actos de terrorismo.

Referencias

Constitución Política de Colombia de 1991. Consultado desde:
<http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/cp.html>

Güechá Medina, C. N. (2012). *Responsabilidad patrimonial del Estado por actos de terrorismo*. Bogotá: Ediciones Grupo Editorial Ibáñez

Jaramillo Zuleta, L.J. (2023). *Visión del sistema nacional de conciliación: desde sus orígenes hasta la Ley 2220 de 2022, el juez, el abogado y el conciliador*. Bogotá: Ediciones Grupo Editorial Ibáñez

Ley 1437 de 2011. Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Ley 2220 de 2022. Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones

Palacio Hincapié, J. Á. (2023). *Derecho procesal administrativo*. Bogotá: Ediciones Librería Jurídica Sánchez Ltda.

Peláez Gutiérrez, V. (2018). *Conciliación en el derecho administrativo*. Bogotá: Ediciones Universidad Externado de Colombia. Consultado desde: <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-conciliacion-en-el-derecho-administrativo-colombiano-2a-edicion-9789587729894.html>