

**Legalidad de los Comités de Conciliación y su Obligatoriedad de Emisión de Conceptos
de Procedencia para Conciliaciones Prejudiciales**

María José Rosero Salazar

Director: Edgar Salazar Cobo

Trabajo de Grado

**Pontificia Universidad Javeriana de Cali
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Jurídica y Política
Programa de Derecho**

Mayo - 2025

Tabla de contenido

Introducción

Planteamiento del Problema	3
Objetivo General	4
Objetivos Específicos	4
Metodología de Investigación	4

Capítulo 1: Marco teórico y conceptual de los Comités de Conciliación

1.1 La Conciliación en Materia Contencioso-Administrativa: Características y Particularidades	5
1.2 Definición y Alcance de la Competencia del Comité de Conciliación	7
1.3 Naturaleza del Comité de Conciliación y sus Orígenes	8
1.4 Conformación, Funciones y Principios que rigen los Comités de Conciliación	10

Capítulo 2: Autonomía de la voluntad en las entidades públicas y barreras de acceso a la justicia respecto al concepto previo del comité para la realización de conciliaciones

2.1 Concepto de Autonomía de la Voluntad en el Derecho Público y Privado	13
2.2 Límites Especiales a la Autonomía de la Voluntad en la Administración Pública y en los Comités de Conciliación	14
2.3 Principio de Acceso a la Justicia en el Ordenamiento Jurídico Colombiano	15
2.4 Conciliación como Mecanismo Alternativo y Acceso a la Justicia	16
2.5 La Conciliación Prejudicial y la Emisión de Concepto por parte del Comité de Conciliación como Barrera de Acceso a la Administración de Justicia	17

Capítulo 3: Análisis de las actuaciones del comité de conciliación frente al desarrollo de sus funciones y emisión del concepto previo de conciliación

3.1 Regulaciones y Funcionamiento del Comité de Conciliación de Emcali	19
3.2 Legalidad de las Actuaciones realizadas por el Comité de EMCALI.....	21
3.3 Consecuencias Prácticas de la Autorización Previa y Actuar del Comité de Conciliación en Referencia a los Principios de Autonomía y Acceso a Justicia	24

Conclusiones	25
---------------------------	-----------

Planteamiento del Problema:

Los comités de conciliación son un organismo fundamental dentro de la estructuras de las entidades públicas en Colombia. Su creación fue dispuesta por la Ley 446 de 1998, como parte de una política orientada a optimizar la gestión jurídica estatal mediante la prevención del daño antijurídico y la defensa de los intereses patrimoniales del Estado. Dentro de sus funciones se encuentra evaluar de manera previa y detallada la procedencia de las solicitudes de conciliación prejudicial, con base en un estudio técnico-jurídico donde se debe considerar el marco normativo vigente, la jurisprudencia aplicable y, de manera especial, los pronunciamientos de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.

Si bien es cierto que, esta figura trae muchas ventajas para la protección del patrimonio público, la regulación respecto a la conciliación de lo contencioso administrativo ha sido criticada innumerables veces por su exceso de rigurosidad por la doctrina y dentro de la práctica jurídica. Una de las principales observaciones se relaciona con su exigencia como requisito de procedibilidad que se debe cumplir en los medios de control de acción de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, y controversias contractuales. A ello se suma la existencia de un doble filtro de control, consistente en la intervención de un delegado del Ministerio Público en la audiencia de conciliación y la necesidad de aprobación judicial para la validez y eficacia del acuerdo logrado. Lo anterior a generado cuestionamientos en torno a su impacto sobre la celeridad y eficiencia procesal.

Esta monografía se centrará en el estudio del comité de conciliación su naturaleza, funciones y principios. Evaluara la legalidad del mismo y si la autorización previa con la que deben contar las entidades públicas para realizar conciliaciones prejudiciales restringe la autonomía de la voluntad y representa una barrera adicional para el acceso a la justicia. Para este estudio también se tendrá en cuenta las funciones desarrolladas por el Comité de Conciliación de EMCALI del cual pude observar y hacer parte dentro de mi tiempo de práctica.

Todo lo anterior con el fin de encontrar una respuesta frente a si la autorización de los comités para conciliar representa una ventaja para la entidad o si solo representan un exceso de protocolo más con el que deben cumplir las entidades públicas para poder proceder dentro del ejercicio de la defensa jurídica.

Por lo anterior, se plantea entonces la siguiente pregunta de investigación: ¿La obligación que tienen las entidades públicas, en especial EMCALI, de crear comités de conciliación y la necesidad que tienen de contar con su autorización previa para llevar a cabo conciliaciones prejudiciales restringen la autonomía de la voluntad de dichas entidades y constituyen una barrera adicional al acceso a la justicia?

Objetivo General

Determinar si la existencia de los comité de conciliación y la autorización previa con la que deben contar para realizar conciliaciones prejudiciales limita la autonomía de la voluntad y constituye una barrera adicional al acceso de justicia tomandose como referencia las funciones desarrolladas por el comité de conciliacion de EMCALI.

Objetivos Específicos

1. Analizar jurídicamente la figura del comité de conciliación, con el fin de delimitar su naturaleza, funciones y los principios que rigen su actuación dentro del ordenamiento legal colombiano.
2. Indagar sobre la aplicación del principio de autonomía de la voluntad dentro de las entidades públicas.
3. Analizar si la necesidad de autorización para llevar a cabo conciliaciones constituye una barrera adicional al acceso a la justicia.
4. Establecer el impacto práctico de la exigencia de autorización para conciliar de los comités de conciliación en el acceso a la justicia, mediante el estudio las actuaciones y disposiciones que realiza el comité de conciliación de EMCALI.

Metodología de Investigación:

El método de investigación que será utilizado para el presente proyecto es una investigación jurídica fundamentada en un enfoque analítico. Este enfoque permitirá descomponer y examinar de manera detallada las normas relevantes, la jurisprudencia y las doctrinas relacionadas con el funcionamiento de los comités de conciliación dentro de las entidades estatales en Colombia.

Para esta investigación se recurrirá a las fuentes primarias como lo son la ley 2220 de 2022 que regula lo respectivo al deber de conformación de los comités de conciliación. Junto con decretos y resoluciones que reglamentan la materia para contar con un marco normativo que guíe el proyecto.

Dentro del análisis jurisprudencial se realizará una revisión exhaustiva de las decisiones judiciales frente a la legalidad de los comités de conciliación. Conjuntamente, frente a la doctrina se busca conocer los distintos puntos de vista y conclusiones que han llegado autoridades expertas respecto a el requisito de autorización previa por parte del comité de conciliación, autonomía de la voluntad y acceso a justicia. Finalmente se desarrollará un análisis por medio de la evaluación y estudio de las funciones y acciones desarrolladas en particular por el comité de conciliación de EMCALI, analizando si estas disposiciones realmente implican una restricción a la autonomía de voluntad de las entidades y representan una barrera al acceso a justicia.

Capítulo I: Marco Teórico y Conceptual de los Comités de Conciliación

1.1. La Conciliación en Materia Contencioso Administrativo: Características y Particularidades

Antes de abordar el estudio específico del comité de conciliación, resulta pertinente realizar una breve contextualización sobre las principales particularidades que caracterizan a la

conciliación en el ámbito de lo contencioso administrativo. Las conciliaciones son un método alternativo de resolución de conflictos en el cual las partes con la ayuda de un tercero imparcial buscan llegar a un acuerdo sin necesidad de acudir a un juez. Se está frente a una conciliación en materia administrativa cuando una de las partes intervinientes es una entidad pública. Esta figura se encuentra regulada por la Ley 2220 de 2022, actual estatuto general de conciliación.

Zeballosf-Cuathin, A en su libro *“La conciliación prejudicial administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano: La dimensión constitucional de la conciliación y sus efectos”* expone la importancia de la implementación de las conciliaciones en materia contencioso administrativo, esta no se trata de una mera formalidad procesal, sino de un instrumento orientado a promover soluciones tempranas y consensuadas a conflictos con trascendencia jurídica y económica para el Estado. En esa línea, subraya que este mecanismo permite una valoración anticipada de la viabilidad del litigio por parte de la administración, y actúa como filtro procesal que favorece la descongestión judicial y el uso eficiente de los recursos públicos. Del capítulo quinto del libro se extrae que, “la finalidad de la conciliación en materia administrativa es la salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general”¹, lo cual reafirma su carácter preventivo y estratégico en el diseño de políticas de defensa judicial del Estado.

A diferencia de otras materias, en la conciliación administrativa no intervienen los centros de conciliación como autoridades competentes. En su lugar, la competencia recae exclusivamente en los agentes del Ministerio Público, específicamente los procuradores delegados. Las partes deben concurrir al trámite conciliatorio debidamente representadas por sus apoderados judiciales, y deben cumplir con una serie de requisitos formales establecidos en la normativa. Entre estos se encuentran: demostrar, cuando sea exigible, el agotamiento de la vía gubernativa; indicar el medio de control que se pretende ejercer; presentar la estimación

¹ Zeballosf-Cuathin, A. (2023). *La conciliación prejudicial administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano: La dimensión constitucional de la conciliación y sus efectos* (1.ª ed.). Editorial Universidad La Gran Colombia.

razonada de la cuantía del litigio; manifestar bajo juramento que no se ha promovido otra solicitud de conciliación sobre los mismos hechos y pretensiones; y aportar copia de la solicitud enviada previamente a la parte convocada.

En cuanto a los asuntos excluidos del ámbito conciliable, la legislación vigente establece que no podrán ser objeto de conciliación aquellos procesos en los que haya operado la caducidad del respectivo medio de control, los asuntos de nulidad simple, los litigios de naturaleza tributaria, los procesos ejecutivos iniciados contra entidades públicas, así como aquellos casos en los que se haya pactado cláusula compromisoria o se haya suscrito compromiso para acudir al arbitraje en contratos estatales.

Adicionalmente, la conciliación en el contexto contencioso administrativo está sujeta a un doble control institucional. En caso de que se alcance un acuerdo total o parcial, el agente del Ministerio Público deberá remitir el acta de conciliación y el expediente al juez o corporación competente dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la audiencia, para efectos de su aprobación. En esta revisión judicial, el juez debe evaluar si el acuerdo conciliatorio vulnera o no el patrimonio público. Para tal efecto, cuenta con un término de treinta (30) días calendario contados a partir de la recepción del expediente para emitir su pronunciamiento definitivo sobre la aprobación del acuerdo.

Respecto a los efectos de la conciliación, el acta de acuerdo conciliatorio total o parcial adelantado ante el agente del Ministerio Público y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestan mérito ejecutivo y tienen efecto de cosa juzgada. De interés para el estudio en particular, como parte del procedimiento previo a la realización de la audiencia, las entidades públicas bajo lo dispuesto por el artículo 106 de la ley 2220 de 2022, tienen la obligación de realizar envío del acta del comité de conciliación que contenga la postura institucional frente a la procedencia de conciliar o no respecto al caso en particular con una antelación no inferior a 5 días a la fecha fijada para la realización de la audiencia.

1.2 Definición y Alcance de la Competencia del Comité de Conciliación

Los Comités de conciliación son los órganos administrativos que se encarga del estudio, análisis, formulación de la prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de las entidades públicas de orden nacional, territorial y descentralizado. Estos, no solo se encargan de analizar la procedencia de las conciliaciones prejudiciales; también se encargan de evaluar cualquier otro método de solución de conflicto a las que deba ser parte una entidad dentro de cualquier etapa procesal.

Lo anterior lo sostuvo el Consejo de Estado como alta corte en materia contencioso administrativo en la sentencia de unificación 2016-00440-01 de 2018 dentro de la cual se establece y ratifica la competencia de los comités de conciliación frente a todos los métodos alternativos de resolución de conflictos en cualquier etapa procesal. Por lo anterior los comités de conciliación deben emitir conceptos previos respecto a todos los métodos alternativos de resolución de conflictos, incluidos el arbitraje, la amigable composición, la mediación y los pactos de cumplimiento, adicionalmente se encarga de evaluar la pertinencia del llamamiento en garantía y de las acciones de repetición por disposición del artículo 120 de la ley 2220 actual estatuto de conciliación que establece la naturaleza, funciones y principios por los que se deben regir los comités de conciliación.²

1.3 Naturaleza del Comité de Conciliación y sus Orígenes

Los comités de conciliación son una figura presente desde 1998 la cual ha ido evolucionándose y convirtiéndose en lo que se tiene el día de hoy. Para este análisis de los orígenes y evolución de los comités de conciliación se trae a colación el artículo científico realizado por Mario Tejada Gonzales y Lizeth Vargas Sánchez sobre la conciliación obligatoria

² Consejo de Estado, Sentencia 17001-23-33-000-2016-00440-01, MP: Roberto Augusto Serrato Valdés. 11 de octubre de 2018.

dirigida a entidades públicas como requisito para acceder a la segunda instancia judicial (2020)³. La regulación de la conciliación como mecanismo alternativo para las entidades públicas inicia con ley 23 de 1991 en donde se establece la posibilidad de acudir a conciliación antes de iniciar el litigio o la posibilidad de ejercerlo dentro de un proceso judicial.

Conjuntamente, la ley 446 de 1998 y el decreto 2511 de 1998 establecieron los asuntos susceptibles de conciliación, los cuales corresponden a los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. Asimismo, dentro de esta ley se promulga la creación de los comités de conciliación y la forma de realización la conciliación en materia contencioso administrativo. Para este momento histórico se contaba con la posibilidad de elección de la autoridad encargada de fungir como conciliador en derecho, se podía elegir discrecionalmente si acudir al ministerio público o a los centros de conciliación autorizados.

Posteriormente, el decreto 1214 de 2000 determino los funcionarios que conformaran el comité de conciliación y las funciones iniciales que estos llevarían a cabo. Dentro de este apartado se destaca que esta figura inicio como un trabajo esporádico que las entidades públicas debían realizar cada 3 meses. Por medio de la ley 640 de 2001 se definió la competencia de los centros de conciliación para los asuntos contencioso administrativo; Este apartado fue declarado inexecutable por la sentencia C-893 de 2001 dejándose la competencia exclusiva de las conciliaciones en materia administrativa a los agentes del ministerio público.

Por último, se tiene la ley 1285 de 2009, decreto 1437 de 2011 y la ley 2220 de 2022 que se encargaron de regular lo respectivo a la obligatoriedad de requisito de procedibilidad de conciliación y se estableció el carácter permanente del desarrollo de las funciones del comité de

³ Tejada González, M. C., & Vargas Sánchez, L. (2020). La conciliación obligatoria dirigida a entidades públicas como requisito para acceder a la segunda instancia judicial. *Prolegómenos*, 23(45), 151-164. <https://doi.org/10.18359/prole.3755>

conciliación. Este ya no sería un trabajo esporádico que su estudio y reuniones debía realizarse cada tres meses, sino que pasa a ser un trabajo de desarrollo permanente donde las reuniones se deben realizar como mínimo dos veces al mes y cuando sea necesario. Esto con el fin de lograr una efectiva defensa jurídica y protección al patrimonio estatal.

De igual importancia, de las leyes anteriormente mencionadas se destaca el Decreto 1214 de 2000, el cual fue el primero en determinar las funciones del comité de conciliación, este decreto expone en su mayor esplendor la razón de ser de esta figura jurídica. Dentro del considerando de este decreto se enuncia todos los antecedentes normativos que dan origen a la necesidad de creación de los comités de conciliación. Los comités de conciliación tienen origen en Constitución Política de Colombia en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía.

Adicionalmente, es de público conocimiento que en un significativo numero de procesos las entidades públicas son condenadas por las deficiencias en su defensa y prevención del daño antijurídico, esto ha causado a lo largo de los años que las condenas del estado representen una gran parte del detrimento del patrimonio público. Esto se visualiza mejor con el informe de litigiosidad desarrollado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en donde se ha reportado que solo en departamento de Valle del Cauca se cuenta con mas de 30.057 procesos con pretensiones de mas de 20 billones de pesos.⁴

Es por lo anterior, que los comités de conciliación surgen como solución a la necesidad de diseñar y desarrollar políticas que permitan mejorar las defesas actuales de las entidades públicas y se pueda prevenir el daño antijurídico estatal. Así lo establece el legislador cuando en el considerando del decreto enuncia: “ Es necesario que un órgano especializado dentro de los

⁴ Agencia Nacional de Defensa Jurídica. (2025). Informe litigiosidad primer trimestre 2025. https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosida_2024/informe_litigiosidad_nacion_al_cuarto_trimestre_2024_310125.pdf

entes públicos de todos los órdenes coordine estrategias encaminadas a orientar la correspondiente asunción de responsabilidades por daños imputables a actuaciones de la administración”⁵

1.4 Conformación, Funciones y Principios que Rigen los Comités de Conciliación

De acuerdo con lo estipulado en ley 2220 de 2022, Capítulo III las entidades públicas de orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles son los obligados a contar con comité de conciliación. Respecto a la conformación de los comités, el artículo 118 de esta misma ley, establece los funcionarios que lo deben integrar. Se encuentra los miembros permanentes que cuentan con derecho a voz y voto: El jefe, director, gerente, presidente o representante legal o delegado, el ordenador del gasto, el jefe de la oficina jurídica, 2 funcionarios de dirección o de confianza que se designe. Asistirán igualmente solo con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto estudiado, el apoderado que represente los intereses de la entidad en cada proceso, el jefe de la oficina de control interno y el secretario técnico del comité. Para poder sesionar deben contar con la asistencia de mínimo tres de sus miembros permanentes y se adopta las decisiones por mayoría simple.

Respecto a las funciones que deben desarrollar los comité de conciliación, estas se encuentran reguladas dentro del artículo 120 de la ley 2220 de 2022. Entre las funciones se destacan: Formular y ejecutar políticas de prevención de daño y defensa; el estudio de procesos cursados en contra de la entidad para determinar patrones en las causas de conflictos; índice de condenas, daños y deficiencias en las actuaciones administrativas y en su

⁵ Decreto 1214 de 2000 [con fuerza de ley]. Por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones. Junio 29 de 2000. D.O. No. 44069.

defensa. Deben fijar directrices institucionales para la aplicación de mecanismos de arreglo directo; determinar la procedencia de la conciliación y postura institucional; evaluar la procedencia de la acción de repetición; determinar la procedencia del llamamiento en garantía; definir criterios de selección de abogados externos; definir su propio reglamento y designar al funcionario que ejercerá la secretaria técnica del comité. Finalmente, deberán autorizar que los conflictos presentados entre entidades y organismos de orden nacional sean sometidos al trámite de mediación y definir las fechas y formas de pago de las diferentes conciliaciones, cuando las mismas contengan temas pecuniarios.

Con relación a los principios que rigen los comités de conciliación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116 de la ley 2220 de 2022 estos deben cumplir con los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La función pública busca garantizar el adecuado cumplimiento de los fines del estado y la protección del interés general. Frente al estudio particular que deben desarrollar los comités de conciliación respecto a la autorización previa para conciliar se encuentra el efectivo cumplimiento de estos principios.

Por un lado, se garantiza el cumplimiento de los principios de celeridad y economía pues la posibilidad de acudir a una conciliación representa facilidad respecto al tiempo y dinero de inversión en las costas de la administración de justicia que las entidades tendrían que sufragar. Por medio de la conciliación se puede llegar a un acuerdo más rápido, expedito y económico para resolver controversias presentes entre las partes.

Conjuntamente, respecto a la eficacia y la economía, al deber realizar los comités de conciliación el estudio detallado de los litigios culminados; se puede identificar las causas comunes a las que más se enfrentan, que líneas de defensa han funcionado y cuáles han sido deficientes. Logrando así una correcta evaluación de riesgo y visualización de factores comunes que permite garantizar una mejoría en la defensa de los intereses del estado. El principio de

economía se ve no solo en la parte monetaria de mejorar la defensa y disminuir las pérdidas económicas frente a las condenas. Sino que, a partir de este análisis cuantitativo y cualitativo de los procesos judiciales, se puede crear directrices institucionales de conciliación que permitan reducir la cantidad de procesos activos de las entidades publicas y lograr acuerdos mas expeditos por medio de las conciliaciones. Garantizando asi la eficacia del uso de los recursos públicos como lo son el dinero, tiempo y personal que deben ser utilizados para la defensa de las entidades públicos.

Se concluye de este capítulo que, los comités de conciliación constituyen un pilar fundamental dentro del sistema jurídico colombiano, los conceptos del comité de conciliación hacen parte de un requisito especial de las conciliaciones dentro de lo contencioso administrativo. Requisito necesario siempre que intervenga una entidad estatal por medio del cual se delimita la postura de la entidad frente al asunto a conciliar. Tienen una naturaleza publica que brinda un acompañamiento continuo a las entidades que tiene como finalidad la protección del patrimonio público bajo el estudio previo del daño antijuridico y desarrollar una defensa jurídica efectiva de las entidades estatales. Dentro de sus funciones también se destaca el estudio en conjunto de los procesos en los que han sido parte para realizar directrices institucionales que permitan una mejor defensa futura de las entidades. Por ultimo los principios que rigen los comités son los de la función publica por lo que por medio de sus funciones deben garantizar la eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Capítulo 2: Autonomía de la Voluntad en las Entidades Públicas y Barreras de Acceso a la Justicia Respecto al Concepto Previo del Comité para la Realización de Conciliaciones

2.1. Concepto de Autonomía de la Voluntad en el Derecho Público y Privado

La autonomía de la voluntad es uno de los principios fundamentales dentro de toda sociedad, teniendo principal influencia en la celebración de contratos. Este permite que las personas puedan definir y elegir qué relaciones jurídicas instaurar. Arturo Valencia Zea en su

obra "Derecho Civil- Parte General", define la autonomía de la voluntad como "la manifestación de la libertad individual aplicada en el campo jurídico, permitiendo a los particulares crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas".⁶

Adicionalmente, Jose Antonio Ballesteros expone en su libro "*Las condiciones generales de los contratos y el principio de autonomía de la voluntad*" La fuerte influencia de la filosofía individualista dentro de la autonomía de la voluntad. La filosofía individualista desarrollada en la edad media, instaurada por el cristianismo, consideraba que el hombre es libre por esencia y solo podía obligarse si así él lo deseaba. Por ello se remite la palabra autonomía a la capacidad de un grupo para darse norma, para poseer potestades normativas.⁷ Sin embargo, este reconocimiento a variado a lo largo de la historia pues depende de los regímenes políticos imperantes en cada lugar, asimismo su reconocimiento legal surgió con la revolución inglesa, norteamericana y francesa de los años 1688, 1776 y 1789. A partir de estas revoluciones, se reconoce la autonomía de la voluntad por el ordenamiento jurídico, estableciendo que todo contrato legalmente celebrado es ley para las partes y solo puede ser invalidado por el consentimiento mutuo o por causas legales. Se infiere de lo anterior que si bien su reconocimiento es expreso se hace necesario que el estado limite su ejercicio.

Es por esto que esta libertad no es absoluta, la autonomía de la voluntad está subordinada al orden jurídico, principios del derecho en especial el principio de buena fe y el interés general. Así lo establece Fernando Hinestrosa en su obra tratado de las obligaciones II "La autonomía no es soberanía; el poder de autorregulación no puede ignorar los límites que le impone el derecho positivo ni los valores superiores del ordenamiento".⁸

⁶ Valencia Zea A (2020) *Derecho civil tomo I. Parte general y personas*. Temis.

⁷ José Antonio Ballesteros, *Las condiciones generales de los contratos y el principio de autonomía de la voluntad*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1999, p. 20.

⁸ Hinestrosa F (2015) *Tratado de las obligaciones II. Vol.2*. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-tratado-de-las-obligaciones-ii-vol-2-9789587723564.html>

2.2. Límites Especiales a la Autonomía de la Voluntad en la Administración Pública y en los Comités de Conciliación.

Las entidades publicas tienen unos límites adicionales de los establecidos para los particulares y las empresas privadas. Como se vio en el anterior apartado la autonomía de la voluntad no es una disposición absoluta, las personas tienen su capacidad de decisión, pero esta está limitada bajo las disposiciones legales y principios constitucionales. No obstante, los servidores públicos y las entidades estatales deben cumplir con unos deberes adicionales dispuestos en el artículo 6 de la Constitución Política "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

De lo anterior se encuentra que la principal diferencia de la autonomía de la voluntad dentro del sector privado y el sector público es que mientras que los particulares pueden hacer todo lo que no les este prohibido expresamente por la constitución y la ley, los funcionarios del estado solo podrán hacer lo que este permitido por ellas y se deben cumplir adicionalmente con los principios de la función pública que rigen las actividades que deben cumplir los servidores públicos para el cumplimiento de los objetivos del estado.

Ahora bien, ya analizando el caso particular de la autonomía de la voluntad de los Comités de Conciliación este se debe examinar desde la concepción clásica de la autonomía de la voluntad, en la cual se toma la autonomía como capacidad de disponer y ejercer potestades jurídicas. La autonomía de las entidades públicas y de los apoderados judiciales efectivamente es limitada por el deber de contar con la autorización previa del Comité de conciliación para llevar a cabo conciliaciones, pues se limita su poder de decisión sobre los procesos vigentes al no poder tomar la decisión directa de conciliar o no.

Sin embargo, es importante recalcar que como se ha referido en este apartado la autonomía de la voluntad no es un principio absoluto, se encuentra limitado por la ley y la constitución. De la misma forma, como se vio en el primer capítulo respecto a la normativa que rige el comité de conciliación, si hay un artículo establecido por el ordenamiento jurídico en la ley 2220 de 2020 que establece la obligatoriedad del comité de conciliación y su emisión de concepto para conciliar. Por ende, si bien se encuentra que, si existe una limitación, esta es completamente fundamentada. Pues es una limitación reglamentada por el ordenamiento normativo que tiene su fundamento en la prevención del daño antijurídico y la mejora en la defensa de los intereses del estado.

2.3 Principio de Acceso a la Justicia en el Ordenamiento Jurídico Colombiano

El principio de acceso a la justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política de Colombia. Es un derecho fundamental que busca garantizar la eficacia de los procesos judiciales, permitiendo que los ciudadanos puedan acudir al sistema judicial para resolver sus conflictos de forma pronta y oportuna, sin dilaciones y que se decida de fondo sobre una controversia.

Forma parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso, la Corte Constitucional dentro de la sentencia C1195 de 2001 establece que el derecho a acceder a la justicia tiene un significado múltiple. Bajo el cumplimiento de este principio, el estado tiene el deber de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la resolución de conflictos, los procesos deben ser resueltos en un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, las decisiones deben ser adoptadas con el pleno respeto al debido proceso y se debe contar con un conjunto amplio de mecanismos para acudir a la administración a los habitantes de todo el territorio nacional, especialmente se debe garantizar el acceso a las personas de escasos recursos.

2.4 Conciliación como Mecanismo Alternativo y Acceso a la Justicia

La conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos de carácter autocompositivo que permite que las partes resuelvan sus conflictos por medio de formulas de arreglo. Dentro de la conciliación intervine un tercero legitimado que actúa como director de la diligencia, las partes son las que deciden si llegan a un acuerdo o no. En caso de lograrse un acuerdo se emite acta de conciliación que da paso a merito ejecutivo y podrá ser cobrada en instancia judicial en caso de incumplimiento.

No se debe contemplar a la conciliación en sí misma como un impedimento sino como una forma de acceso a la justicia. Esto bajo el entendido que la vía judicial no es el único mecanismo con el que cuentan los ciudadanos para la resolución de conflictos. Al respecto la Corte Constitucional como máxima autoridad en Colombia ha dispuesto que *“(...)la garantía constitucional de acceso a la justicia no significa que todas las disputas entre los particulares deban ser resueltas por los jueces, pues precisamente el artículo 116 de la Carta garantiza la existencia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación o el arbitraje, los cuales pueden ser ampliados por el Legislador.”*⁹

Así pues, la conciliación es una forma alternativa de garantizar el acceso a la justicia, representa una ventaja ante la vía judicial por ser un modo más expedito de resolución de conflictos y no contar con las mismas formalidades de un proceso judicial. La conciliación bajo concepto de los doctrinantes hace parte de la cuarta ola por la cual se buscaba adoptar medidas para corregir problemas específicos de acceso de justicia para remover barreras concretas. La conciliación es efectiva para la resolución disputas de forma pacífica, ayuda a aliviar la congestión de la vía judicial y representa menores costos que la justicia formal.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-163/99, MP: Alejandro Martínez Caballero; 17 de marzo 1999.

2.5 La Conciliación Prejudicial y la Emisión de Concepto por parte del Comité de Conciliación como Barrera de Acceso a la Administración de Justicia.

Respecto a este apartado es importante resaltar lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C 1195 2001 que estudio la constitucionalidad de las normas relativas a la conciliación y el requisito de procedibilidad en materia administrativo, laboral y familia dispuestas por la ley 640 de 2001. Dentro de esta sentencia se recalca la importancia y se confirma el precedente jurisprudencial respecto a los limites al acceso a justicia respecto a la conciliación como requisito prejudicial.

Se identifica que el deber de acudir a conciliación como requisito de procedibilidad para demandar si representa un límite temporal para acudir a la justicia formal. Sin embargo, se recalca que de ninguna forma se obliga a las partes a conciliar. La finalidad principal que persigue el legislador con esta norma es que se pueda abrir un espacio de encuentro, dialogo y debate que permita el estudio previo del conflicto, en donde las partes puedan decidir sobre el mismo sin necesidad de acudir a un proceso judicial. Este es un límite temporal, que no puede ser superior a 3 meses de presentada la solicitud, prorrogables de mutuo acuerdo hasta por 3 meses más.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta los efectos de la conciliación frente a la caducidad y prescripción de la acción. El legislador, para que este tiempo en el cual no se inicia proceso judicial no afecte a la perdida de derechos por paso en el tiempo estipuló dentro de la ley 2220 de 2022 en su artículo 56, que al momento de presentar la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho se suspende el termino de prescripción o caducidad hasta que se suscriba el acta o constancia de no acuerdo o transcurran los 3 meses después de la solicitud.

Es por esto que si bien el deber de acudir a conciliación prejudicial representa un limite temporal y aun mas en administrativo donde se debe contar con un concepto previo del comité

de conciliación, este es un límite justificado y necesario que permite a las partes acudir a un espacio previo para intentar llegar a un acuerdo entre ellos sin necesidad de la intervención de un juez. Así mismo, este no representa un perjuicio procesal puesto que al presentar la solicitud de conciliación se interrumpen los términos de caducidad o prescripción de la acción.

Como conclusión de este capítulo, se encuentra que, el concepto previo que debe emitir el comité de conciliación de las entidades públicas si representa una limitante a la autonomía de la voluntad de las entidades estatales y al acceso a la justicia judicial. Sin embargo, son límites completamente válidos, pues como se pudo observar dentro de esta investigación la autonomía de la voluntad no es absoluta y tiene sus límites en la ley y constitución. Particularmente, las entidades estatales tienen límites adicionales como lo son los principios de la función pública que rige las actuaciones del comité de conciliación. Por lo que, si bien se limita la autonomía de decisión, esta se da en virtud de un precepto normativo ampliamente justificado; igualmente se encuentra que hay un límite temporal al acceso de la justicia por la necesidad de contar con el concepto previo del comité de conciliación y el deber de acudir a conciliar. No obstante, este no se debe ver como un límite negativo pues permite que las partes puedan solucionar sus conflictos de forma más ágil y menos costosa de lo que sería un proceso judicial.

CAPÍTULO 3: Análisis las Actuaciones del Comité de Conciliación Frente al Desarrollo de sus Funciones y Emisión del Concepto Previo de Conciliación Prejudicial.

3.1. Regulaciones y Funcionamiento del Comité de Conciliación de Emcali

Emcali EICE ESP es una empresa industrial y comercial del estado encargada de la prestación de servicios públicos de acueducto, energía y alcantarillado de la ciudad de Cali. De acuerdo con lo establecido por la ley 486 de 1998 que regula las EICE estas son entidades descentralizadas creadas por la ley o autorizadas por esta. Emcali es una entidad descentralizada del orden distrital de Santiago de Cali, creada para la comercialización y

prestación de los servicios públicos. Por lo que, al conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la ley 2220 de 2022 al ser una entidad descentralizada de orden distrital está obligada a la conformación del comité de conciliación y cumplir con los lineamientos del estatuto de conciliación.

El comité de conciliación de Emcali se encuentra regulado por la resolución 100000639 del 23 de diciembre de 2024 y la resolución 100000644 del 31 de diciembre de 2024, dichas resoluciones establecen la conformación del comité y reglamento interno. Los funcionarios que lo conforman son: Con derecho a voz y voto, el Gerente General o su delegado, Secretaria General, Dirección Jurídica, Gerente de Área Financiera, Gerente de Área de Gestión Humana y Activos. La participación de estos integrantes es indelegable con excepción del Gerente General.

Adicionalmente, participaran solo con derecho a voz el Director de Control Interno, el apoderado que represente los intereses de Emcali respecto al caso que se someta a estudio y el Secretario Técnico del Comité. Las reuniones del Comité se desarrollan, como mínimo, dos veces al mes de forma virtual, a través de la plataforma Microsoft Teams. En caso de ser necesario, las sesiones podrán suspenderse o convocarse con mayor frecuencia.

En cuanto al estudio previo que realiza el Comité de Conciliación respecto a las solicitudes de conciliación, este se lleva a cabo de la siguiente manera: el proceso inicia con la recepción de solicitudes de conciliación, ya sea presentadas por terceros o tramitadas por EMCALI como requisito previo cuando pretenda actuar como demandante ante el Ministerio Público. Una vez recibida la solicitud a través del correo de notificaciones judiciales de EMCALI, se designa un apoderado responsable del caso. Este deberá, dentro de los ocho días siguientes a su designación, elaborar y remitir una ficha técnica que contenga una descripción del objeto del litigio, así como las recomendaciones sobre la procedencia o improcedencia de la conciliación. Para la elaboración de dicha ficha, el apoderado deberá aportar las pruebas que

respalden su análisis y, de ser necesario, podrá apoyarse en otras dependencias para obtener información relacionada con las actuaciones previas de EMCALI según el caso en estudio.

Una vez presentadas las fichas técnicas, el secretario técnico del Comité de Conciliación realiza la convocatoria a través de correo electrónico, con al menos dos días de anticipación. En dicha convocatoria se incluyen las fichas elaboradas por los apoderados, con el fin de que los miembros del comité las estudien previamente antes de la reunión. En caso de no poder asistir o de presentarse algún impedimento, los miembros deberán informar dentro de los tres días siguientes a la citación.

Para que el comité pueda sesionar y tomar decisiones, se requiere un quórum mínimo de tres miembros permanentes, las decisiones se adoptan por mayoría simple. La sesión es conducida por el secretario técnico, quien da inicio señalando los invitados, verifica el quórum y somete a aprobación el orden del día. A continuación, los apoderados exponen los casos sometidos a estudio para determinar la procedencia de la conciliación. Una vez finalizadas las intervenciones de los apoderados, los miembros del comité podrán formular preguntas o expresar las observaciones que consideren pertinentes. Finalmente, se realiza la votación sobre las recomendaciones prácticas presentadas por los apoderados y se procede al cierre de la sesión.

A partir de las sesiones del comité se formalizan dos documentos, por un lado, las actas del comité que contienen un resumen de las fichas técnicas y lo discutido dentro de las sesiones y de mayor relevancia para este estudio, las certificaciones de las decisiones tomadas por el comité que contiene la postura institucional frente a los asuntos a conciliar. Estas certificaciones contienen reserva legal, puesto que solo se enuncia la posición de la entidad sin entrar en detalle de las razones detrás de su fundamentación por ser parte de una posible defensa jurídica de la entidad. Finalmente, estas certificaciones son enviadas al procurador delegado del ministerio público con anterioridad a la fecha de realización de la audiencia de

conciliación para cumplir con lo establecido en el artículo 106 de la ley 2220 de 2022.

3.2. Legalidad e importancia de las Actuaciones realizadas por el Comité de EMCALI.

La principal razón de escogencia de esta temática de investigación se debe a que las principales funciones y acompañamientos que realice en mi tiempo en práctica fue dentro del comité de conciliación de EMCALI. Parte de las funciones que desempeñe fue la asistencia a las sesiones del comité de conciliación, ayudar en la redacción de las actas de las sesiones y realizar resúmenes de las fichas presentadas por los abogados. Es por esto que, pude ver de primera mano cómo funcionaba el comité y como se tomaban las decisiones de procedencia de conciliación prejudicial dentro de la entidad.

Dentro del acompañamiento al comité de conciliación de EMCALI pude evidenciar como esta corresponde a una función continua dando cumplimiento a las normativas de origen. esta figura permite un verdadero ejercicio de la prevención del daño antijurídico al desarrollarse estudios meticolosos que parte de los análisis realizados por los apoderados hasta la evaluación desarrollada por los miembros del comité de conciliación.

Adicionalmente, se cumple a cabalidad con la reglamentación de los funcionarios que deben conformar el comité junto con el quórum para llevar a cabo las sesiones y la presentación de los certificados dentro del término legal establecido a los procuradores delegados. Este organismo tiene gran importancia pues ejemplifica como a partir de este acompañamiento permite un mayor detenimiento a la mejor de defensa del estado pues como se menciono anteriormente no solo se encarga de la procedencia de conciliaciones sino que es un trabajo conjunto que permite la evaluación de todas las actuaciones judiciales para el desarrollo de políticas de defensa que garanticen la efectiva defensa de los intereses del estado.

3.3. Consecuencias Prácticas de la Autorización Previa y de las Actuaciones del Comité de Conciliación en Referencia los Principios de Autonomía y Acceso a Justicia.

A partir de la asistencia a las sesiones del comité de conciliación de Emcali pude evidenciar que el comité es muy receptivo a las recomendaciones de los apoderados, no se evidencia mucha intervención de su parte respecto a los casos en donde no se recomendaba conciliar.

Donde sí se tiene una mayor intervención de los miembros del comité es frente a los casos donde los apoderados recomendaban conciliar. Dentro de estos casos los miembros del comité si realizaban un estudio ms exhaustivo de las consideraciones de los casos en particular. Solicitaban aclaraciones a los apoderados de las justificaciones por las cuales era recomendable conciliar y se indagaba más sobre normativas vigentes. Esto por los posibles pagos que se darían debido al acuerdo conciliatorio y la incidencia en el patrimonio público de la entidad. De igual forma, se destaca que, así se realizara un estudio mas detallado, luego de comprender en mayor medida los fundamentos detrás de las recomendaciones de los apoderados estas en su totalidad fueron aprobadas por el comité sin que en ningún momento se negaran las recomendaciones de los abogados.

Finalmente, aunque no es el tema principal de estudio dentro de la sistematización, destaco el desarrollo actual de las políticas de defensa de la entidad que también hacen parte de las funciones del comité de conciliación. Actualmente, se cuenta con varios lineamientos de defensa desarrollados por Emcali que fueron aprobados por el comité y entregados a los apoderados, para que se tomen en cuenta al momento de la defensa de los casos en particular. Dentro de una de las sesiones a las que pude acudir se realizó la presentación de los lineamientos referentes a las cesantías retroactivas de los trabajadores públicos por la alta demanda actual en este aspecto, se le menciono a los apoderados que fueron invitados a la

reunión la aplicación y vigencias de las convenciones colectivas de trabajo para así lograr una mejor defensa de la entidad frente a estos casos en particular.

Como conclusión de este capítulo se encuentra que el comité de conciliación de Emcali cumple con las funciones dispuestas por la ley 2220 de 2022. El estudio previo realizado por el comité se da en cumplimiento de la efectiva defensa de los intereses jurídicos de la entidad y protección del patrimonio público. Si bien se limita la autonomía de la voluntad frente a el deber de los apoderados de presentar sus casos ante el comité para aprobación de sus recomendaciones frente a la procedencia de conciliar, los miembros del comité son respetuosos ante las recomendaciones de los apoderados y solo se cuestiona para solicitar aclaraciones pertinentes frente a la procedencia de los pagos que afectarían el patrimonio público de la entidad. Por lo cual si bien se podría considerar como un requisito dispendioso o una barrera mas al acceso a justicia representa un estudio importante que permite una mejor defensa de los intereses de la entidad garantizando la prevención del daño antijurídico de la entidad.

Conclusiones

Los comités de conciliación hacen parte de un requisito legal de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas de carácter nacional, territorial y descentralizado, por lo que su naturaleza es un organismo de carácter público. Su acompañamiento surge de las condiciones con las que debe cumplir las entidades estatales dentro de la conciliación de lo contencioso administrativo. Bajo precepto normativo, se debe contar con el concepto previo del comité de conciliación para la realización de las audiencias de conciliación. Los comités de conciliación no solo se encargan de realizar conceptos previos frente a las conciliaciones, pues también, dentro de sus funciones, se encuentra el análisis de la procedencia de cualquier método alternativo de resolución de conflicto junto con el desarrollo de políticas institucionales que garanticen la mejoría de la defensa jurídica de la entidad.

Es por lo anterior que, los comités de conciliación tienen como finalidad, de acuerdo con las leyes de origen y evolución de las mismas garantizar por medio del estudio, análisis y formulación la prevención del daño antijurídico y la eficiente defensa. Esta figura surge ante la necesidad de mejorar la defensa jurídica de las entidades públicas por su alta condena a lo largo de los años, siendo las condenas judiciales parte importante del detrimento del patrimonio público. Es por esto que, los comités de conciliación se manifiestan como vía de acción para que las entidades públicas cuenten con un organismo especializado que pueda realizar estudios previos frente a la procedencia de conciliaciones, realizar lineamientos y políticas que permitan una correcta defensa de los intereses de las entidades.

Las actuaciones de los comités de conciliación se rigen por los principios de la función administrativa contenidos en la Constitución Política de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En la práctica, el cumplimiento de estos principios se ven reflejados en decisiones que permiten optimizar el uso de los recursos públicos, reducir el tiempo de resolución de los conflictos y anticipar una estrategia jurídica ante posibles litigios.

Respecto a si limita la autonomía de la voluntad genera una barrera adicional al acceso a la justicia se evidencio que en efecto si es un límite a la autonomía, pero este es completamente valido, ya que, la autonomía de la voluntad no es un derecho absoluto, pues tiene limitantes en la ley y los principios. Al establecerse la obligatoriedad de contar con concepto previo del comité de conciliación dentro de la ley 2220 de 2022 se ratifica la validez del mismo puesto que tiene como fundamento la protección al patrimonio público.

Conjuntamente, al deberse emitir conceptos previos del comité de conciliación y agotarse el requisito previo de conciliar, se evidencia la existencia de una barrera al acceso a la justicia, pero esta es una barrera provisional que no se debe ver como algo negativo sino como algo beneficioso para la entidad. Lo anterior se debe a que, a partir de este concepto se garantiza la mejora en la defensa de los intereses de la entidad y la posibilidad de conciliar

generándose una reducción en el tiempo y recursos que implicaría llevar a cabo un proceso judicial.

Por otra parte, del análisis al caso en particular del Comité de Conciliación de EMCALI, se evidencia que, los estudios previos respecto a las conciliaciones prejudiciales realizados por los miembros del comité y los apoderados si constituyen un trabajo continuo y riguroso. Los apoderados deben fundamentar detalladamente sus recomendaciones practicas frente a la procedencia de conciliar o no, deben desarrollar ficha técnica que se presenta con anterioridad al comité y dentro de la sesión exponer sus fundamentos y responder a cualquier duda que tenga el comité.

Cabe resaltar que, si bien el comité es muy receptivo a las recomendaciones de los apoderados, se hace un estudio más exhaustivo frente a los casos en los que se recomienda conciliar por las posibles afectaciones al patrimonio público que podría generar. Adicionalmente, los comités realizan lineamientos de defensa a partir de los procesos cursados para que los apoderados se puedan apoyar para realizar una eficiente defensa de los intereses de la entidad.

Finalmente, estas actividades realizadas por el Comité de Conciliación de EMCALI demuestran que, si bien la obligatoriedad de contar con autorización previa limita la autonomía de la voluntad y constituyen una barrera, esta representa más ventajas que problemas para las entidades públicas. Esto debido a que este estudio previo permite que los apoderados en acompañamiento con un organismo especializado puedan estudiar de forma previa los asuntos a tratar dentro de las conciliaciones, y construir conjuntamente la postura institucional que permita la garantía de la protección del patrimonio público y garantizar una defensa efectiva de los intereses del estado.

Referencias:

1. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2019). *Lineamientos jurisprudenciales sobre la conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo* (Cartilla No. 10). https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/cartilla_n10lineamientos_jurisprudenciales_190614.pdf.
2. Amazo Parrado, D. C. (2007). ¿Es paradójica la autonomía de la voluntad frente al principio de legalidad en los contratos estatales? *Estudios Socio-Jurídicos*, 9(2), 181–203.
3. Bermejo, J. (2015). La conciliación prejudicial contenciosa administrativa. *Jurídicas CUC*, 11(1), 107–134.
4. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 11 de abril de 2025. *Acta No. 12*.
5. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 11 de febrero de 2025. *Acta No. 04*.
6. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 12 de marzo de 2025. *Acta No. 07*.
7. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 13 de enero de 2025. *Acta No. 01*.
8. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 17 de marzo de 2025. *Acta No. 08*.
9. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 19 de febrero de 2025. *Acta No. 05*.
10. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 19 de marzo de 2025. *Acta No. 09*.

11. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 2 de abril de 2025. *Acta No. 11.*
12. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 22 de enero de 2025. *Acta No. 02.*
13. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 25 de marzo de 2025. *Acta No. 10.*
14. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 5 de febrero de 2025. *Acta No. 03.*
15. Comité de Conciliación de Emcali. Sesión ordinaria Comité de conciliación 5 de marzo de 2025. *Acta No. 06.*
16. Consejo de Estado. (2018, octubre 11). *Sentencia 17001-23-33-000-2016-00440-01.*
MP: Roberto Augusto Serrato Valdés.
17. Constitución Política de Colombia. (1991, julio 7). [Colombia].
18. Corte Constitucional. (1999, marzo 17). *Sentencia C-163/99.* MP: Alejandro Martínez Caballero.
19. Corte Constitucional. (2001, agosto 22). *Sentencia C-893 de 2001.* MP: Rodrigo Escobar Gil.
20. Corte Constitucional. (2001, noviembre 15). *Sentencia C-1195 de 2001.* MP: Jaime Araújo Rentería.
21. Cortés Albornoz, I. R. (2015, julio-diciembre). El acceso a la justicia a la luz del Estado social de derecho en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 13(16), 81–103.
22. Decreto 1214 de 2000 [Presidencia de la República de Colombia]. (2000, julio 6). *Por el cual se reglamenta parcialmente la conciliación extrajudicial en derecho.* Diario Oficial No. 44.078.

23. Decreto 1437 de 2011 [Presidencia de la República de Colombia]. (2011, noviembre 17). *Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial No. 48.265.
24. Decreto 2511 de 1998 [Presidencia de la República de Colombia]. (1998, diciembre 4). *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 446 de 1998*. Diario Oficial No. 43.452.
25. Hineyrosa, F. (2015). *Tratado de las obligaciones II* (Vol. 2). Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-tratado-de-las-obligaciones-ii-vol-2-9789587723564.html>
26. Jaime Orlando Santofimio. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo* (T. I, 3.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.
27. José Antonio Ballesteros. (1999). *Las condiciones generales de los contratos y el principio de autonomía de la voluntad*. J. M. Bosch Editor.
28. Ley 1285 de 2009 [Congreso de la República de Colombia]. (2009, enero 22). *Por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*. Diario Oficial No. 47.240.
29. Ley 2220 de 2022 [Congreso de la República de Colombia]. (2022, junio 30). *Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación*. Diario Oficial No. 52.104.
30. Ley 446 de 1998 [Congreso de la República de Colombia]. (1998, julio 7). *Por la cual se adoptan normas sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia*. Diario Oficial No. 43.335.
31. Ley 486 de 1998 [Congreso de la República de Colombia]. (1998, noviembre 18). *Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la estructura y funcionamiento de la justicia*. Diario Oficial No. 43.402.
32. Ley 640 de 2001 [Congreso de la República de Colombia]. (2001, enero 5). *Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 44.274.

33. Resolución 100000639 de 2024 [Empresas Municipales de Cali – EMCALI]. (2024, diciembre 23). *Por la cual se emiten disposiciones internas sobre procedimientos de conciliación judicial y extrajudicial.*
34. Resolución 100000644 de 2024 [Empresas Municipales de Cali – EMCALI]. (2024, diciembre 31). *Por la cual se adoptan lineamientos adicionales en materia de gestión jurídica y participación en procesos conciliatorios.*
35. Tejada González, M. C., & Vargas Sánchez, L. (2020). La conciliación obligatoria dirigida a entidades públicas como requisito para acceder a la segunda instancia judicial. *Prolegómenos*, 23(45), 151–164. <https://doi.org/10.18359/prole.3755>
36. Valencia Zea, A. (2020). *Derecho civil tomo I. Parte general y personas*. Temis.
37. Zeballosf-Cuathin, A. (2023). *La conciliación prejudicial administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano: La dimensión constitucional de la conciliación y sus efectos* (1.ª ed.). Editorial Universidad La Gran Colombia.