



## Concepto Sala de Consulta C.E. 422 de 1992 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONCILIACION - Imprudencia / CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Los actos administrativos mediante los cuales se decreta la caducidad administrativa, se impongan multas a los contratistas o modifiquen unilateralmente los contratos, según el artículo 6o. del Decreto 2651 de 1991, no pueden ser objeto de conciliación. De acuerdo con la mencionada disposición sólo es posible conciliar controversias de responsabilidad contractual y extracontractual que no se refieren a actos administrativos.

[Ver el art. 68, Ley 80 de 1993](#)

Consejo de Estado. - Sala de Consulta Servicio Civil. - Santafé de Bogotá, D.C., dos (2) de marzo de mil novecientos noventa y dos (1992).

Consejero Ponente: Doctor Jaime Paredes Tamayo.

Referencia: Consulta formulada por el Ministro de Gobierno relacionada con el tema de la transacción.

Radicación No. 422.

En oficio No. 961 el Ministro de Gobierno envió a la Sala la siguiente consulta:

"De conformidad con el artículo 6o. del Decreto 2651 de noviembre 25 de 1991, en virtud del cual se modifica la ley 23 de 1991, artículo 60 y siguientes, en los procesos contencioso administrativos en los cuales se controvierta la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, podrán ser conciliadas las diferencias" ... si fueren susceptibles de transacción ..."

Frente a tal disposición, ¿puede entenderse que los actos administrativos unilaterales que eventualmente puedan dar lugar a estos tipos de responsabilidad estatal, como los que decretan la caducidad administrativa de los contratos y los que impongan multas al contratista, como ejercicio de la facultad sancionadora del Estado; los que ordenen la modificación unilateral de los contratos, como expresión de los poderes exorbitantes del mismo, etc. ..., pueden ser objeto de conciliación dentro del proceso administrativo que se instaure contra ellos: o, dicho de otra manera, son materia susceptible de transacción?

Además, si la respuesta a la anterior interrogante fuera afirmativa, ¿cómo debe proceder la entidad pública respectiva a fin de eliminar dichos actos administrativos del mundo jurídico, pues el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo, prohíbe su revocación cuando la demanda contencioso administrativa instaurada contra ellos hubiere sido admitida?".

LA SALA CONSIDERA:

1o. - Por el artículo 1o. del Decreto 2651 de 1991 se adoptaron métodos legislativos "encaminados a descongestionar los despachos judiciales" por el término de 42 meses.

Entre las medidas que adoptó el mencionado Decreto se cuenta la prescrita por el artículo 6o., que ordena que en los procesos "en los que se controvierta la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, en primera instancia, habrá por lo menos una oportunidad de conciliación que tendrá lugar, a más tardar, al concluir la etapa probatoria del respectivo proceso".

Los incisos y el parágrafo siguientes de la citada disposición, como el artículo 7o. ibídem, regulan el procedimiento de conciliación.

2o. - La transcrita disposición a que se refiere la consulta, regula la conciliación en los procesos de responsabilidad contractual y extracontractual del Estado. A diferencia de lo que contemplaba el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, el artículo 6o. de éste sólo permite la conciliación en las dos referidas controversias para excluir así, de modo inequívoco, la posibilidad de conciliar controversias contencioso administrativas que se funden en peticiones tendientes a que se declare la nulidad de actos administrativos. Ello debido a que todas las acciones

de nulidad y de restablecimiento de derecho tienen por fundamento la infracción de normas de derecho público que, como tal, no pueden ser objeto de renuncia, conciliación o transacción. Posiblemente el Gobierno, al expedir el Decreto 2651 de 1991, tuvo en consideración las objeciones que oportunamente hizo el Consejo de Estado al artículo 59 de la Ley 23 de 1991 y, por ello, dispuso que la conciliación sólo puede efectuarse en controversias relativas a responsabilidad contractual y extracontractual que no versen sobre actos administrativos. La diferencia que existe, a este respecto, entre la ley 23 de 1991 y el Decreto 2651 de 1991, precisamente consiste en que éste no contempla la conciliación sino en los dos casos indicados de responsabilidad contractual y extracontractual.

3o. - Lo expuesto se corrobora inequívocamente por el artículo 17 del Decreto - ley 2304 de 1989, sustitutivo del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, en cuanto define que las controversias contractuales, de que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sólo son las que versan sobre el contrato mismo, como la que tenga por objeto que se declare su existencia, su nulidad, que se ordene su revisión o que se declare el incumplimiento de una de las partes para que se la condene a indemnizar los correspondientes perjuicios. Además, según el artículo 15 del Decreto ley 2304 de 1989, sustitutivo del artículo 85 del código Contencioso Administrativo, la "acción de nulidad y restablecimiento del derecho", que tiene por objeto, como reza su propio enunciado, que se declare la nulidad de un acto creador de situación jurídica particular por infracción o desconocimiento de normas superiores, para que en consecuencia, se ordene el restablecimiento del derecho desconocido o infringido, es completamente diferente "de las controversias contractuales", reguladas, según se expuso, por el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo. Lo expuesto significa que los artículos 15 y 17 del Decreto - ley 2304 de 1989, correspondientes a los artículos 85 y 87 del Código Contencioso Administrativo, regularon en forma independiente la "acción de nulidad y restablecimiento del derecho" y las "controversias contractuales", éstas para controvertir todos los aspectos directa y exclusivamente relacionados con un contrato administrativo o privado con cláusula de caducidad y aquella para demandar la nulidad de los actos administrativos que desconozcan o lesionen derechos particulares y solicitar, en consecuencia, su restitución o restablecimiento. Según el artículo 6o. del Decreto 2651 de 1991, sólo las controversias contractuales a que se refiere el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, pueden ser objeto de conciliación o transacción.

4o. - El artículo 16 del Decreto - ley 2304 de 1989, que reemplazó el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, prescribe la denominada "acción de reparación directa" que permite a la persona interesada "demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente por causa de trabajos públicos". Esta disposición contempla la responsabilidad extracontractual de las entidades públicas por cualquiera de los motivos indicados que ion, en el fondo, hechos de acción o de abstención.

Las referidas controversias, actualmente reguladas por el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo según el artículo 6o. del Decreto 2651 de 1991, pueden ser objeto de conciliación, porque ninguna de ellas se funda en la petición de nulidad de un acto administrativo. La acción tendiente a que se declare la nulidad de un acto y se restablezca el derecho particular desconocido o infringido no es "de reparación directa" sino, según el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo de "nulidad y restablecimiento del derecho" que, según el artículo 6o. del Decreto 2651 de 1991, no puede ser objeto de conciliación.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala responde:

Los actos administrativos mediante los cuales se decreta la caducidad administrativa, se impongan multas a los contratistas o modifiquen unilateralmente los contratos, según el artículo 6o. del Decreto 2651 de 1991, no pueden ser objeto de conciliación. De acuerdo con la mencionada disposición sólo es posible conciliar controversias de responsabilidad contractual y extracontractual que no se refieren a actos administrativos.

Transcríbase, en sendas copias, al señor Ministro de Gobierno y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Jaime Betancur Cuartas, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, Humberto Mora Osejo, Jaime Paredes Tamayo.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-21 20:47:39*