

# ESTATUTO DE CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA

Ley 2220 de 2022

COMENTARIOS A LAS NORMAS EN MATERIA  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN



IEMP

Instituto de Estudios  
del Ministerio Público



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**



Instituto de Estudios  
del Ministerio Público

## **LEY 2220 DE 2022**

(JUNIO 30) COMENTARIOS A LAS NORMAS EN  
MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

© Instituto de Estudios del Ministerio Público–IEMP, 2024.

Carrera 5 No. 15-80, piso 16, Bogotá, D. C., Colombia.

pbx: (1) 587 8750 - Ext. 11621

Tel: 283 27 21 - Ext. 115

<http://iemp.procuraduria.gov.co>

© Procuraduría General de la Nación, 2024.

Carrera 5 No. 15-80,

Bogotá, D. C., Colombia

pbx: (1) 5878750 - Exts. 13101 - 13102

[www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co)

**Directora del Instituto de Estudios del Ministerio Público**

María José Campo Caparroso

### **Edición**

Luis Ramiro Escandón Hernández

Procurador Delegado con funciones mixtas 6:

para la Conciliación Administrativa

Carlos Alberto Mantilla Namén

Procurador 132 Judicial II para asuntos administrativos en Bogotá

**Coordinador editorial-IEMP**

Luis Felipe Núñez Mestre

**Diseño de portada**

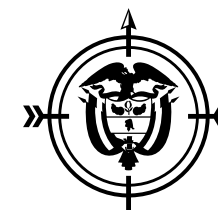
Diego Hernando González Trujillo

**Conceptualización y diseño**

IEMP

Colombia

ISBN: xxxxxx



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**Margarita Cabello Blanco**

PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

**Silvano Gómez Strauch**

VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

**María José Campo Caparroso**

DIRECTORA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS

DEL MINISTERIO PÚBLICO

**Luis Ramiro Escandón Hernández**

PROCURADOR DELEGADO CON FUNCIONES MIXTAS 6:

PARA LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA



PRESENTACIÓN DE:  
**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
INTRODUCCIÓN DE:  
**LUIS RAMIRO ESCANDÓN HERNÁNDEZ**

---

COMENTADORES:

---

HÉCTOR ALFREDO ALMEIDA TENA  
DIANA DEL PILAR AMÉZQUITA BELTRÁN  
JERLY LORENA ARDILA CAMACHO  
FERNANDO ARIAS GARCÍA  
DIANA JANETHE BERNAL FRANCO  
DIEGO FERNANDO BURBANO MUÑOZ  
MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO  
LEIDY CASTAÑO GONZÁLEZ  
JORGE SEBASTIÁN CASTRO FORERO  
RAÚL EDUARDO CENDALES HERRERA  
FANNY CONTRERAS ESPINOSA  
WILLIAM CRUZ ROJAS  
DAVID DE LA TORRE VARGAS  
EVELSY ESTRELLA EBRATH EMILIANI  
LUIS RAMIRO ESCANDÓN HERNÁNDEZ  
INGRID PAOLA ESTRADA ORDOÑEZ  
MARTHA LEONOR FERREIRA ESPARZA  
ZAIDA JOHANA GÓMEZ RAMÍREZ  
NELLY MARITZA GONZÁLEZ JAIMES  
ADRIANA DEL PILAR GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ

---

VIRGINIA ROSARIO DEL PILAR HIGUERA MARÍN  
ANDY ALEXANDER IBARRA USTARIZ  
ZULLY MARICELA LADINO ROA  
NELSON JAVIER LOTA RODRÍGUEZ  
CARLOS ALBERTO MANTILLA NAMÉN  
MARLA JUDITH MERCADO ESCORCIA  
DIANA FABIOLA MILLÁN SUÁREZ  
XIRYS MARÍA MORA ALVARADO  
MARÍA CRISTINA MUÑOZ ARBOLEDA  
PAOLA ANDREA OCHOA GARCÍA  
OMAR ALFONSO OCHOA MALDONADO  
HERNEY DE JESÚS ORTIZ MONCADA  
CLAUDIA PATRICIA OTÁLVARO BERRIO  
SANDRA ELIZABETH PATIÑO MONTUFAR  
FABRICIO PINZÓN BARRETO  
EDGAR ANDRÉS QUIROGA NATALE  
ALMA YELENA RAMÍREZ TELLO  
ALEJANDRO RESTREPO CARVAJAL  
JULIO CESAR RODAS MONSALVE  
YEISON RENE SÁNCHEZ BONILLA  
JOSÉ ARIEL SEPÚLVEDA MARTÍNEZ  
MARÍA ANDREA TALEB QUINTERO  
JORGE HUMBERTO TASCÓN ROMERO  
ÁLVARO RAÚL TOBO VARGAS  
CARLOS ANDRÉS ZAMBRANO SANJUAN

---

## PRESENTACIÓN

La obra que la Procuraduría General de la Nación pone a disposición de los servidores públicos, la comunidad académica, los litigantes y, en general, de toda la ciudadanía, pretende dar a conocer los avances significativos obtenidos a nivel legal mediante la aprobación de la Ley 2220 de 2022, Estatuto de la Conciliación.

En junio de 2022, retomando como Procuradora General un esfuerzo conjunto con el Consejo de Estado y el Ministerio de Justicia y de Derecho, se logró la expedición del nuevo Estatuto de Conciliación, que reunió en un solo cuerpo normativo y de manera sistemática y metodológica la regulación para entonces dispersa y otorgó claridad y celeridad a la conciliación extrajudicial, fortaleciéndola e incorporando un criterio amplio de aquello que es susceptible de conciliación en diferentes áreas, con especial énfasis en los asuntos de lo contencioso administrativo.

La voluntad unívoca del legislador fue fortalecer la conciliación tanto extrajudicial como judicial, ofreciendo un tratamiento especial a los asuntos de lo contencioso administrativo, eliminando los temores a conciliar y creando conciencia de los efectos positivos de este mecanismo como vía para obtener justicia con prontitud.

Es indudable que la conciliación requería mejoras, las cuales se incluyeron en el nuevo Estatuto de Conciliación. Por su supuesto, su implementación y desarrollo depende del buen uso y la apropiación que de la figura hagan las entidades y funcionarios públicos e, incluso, los particulares y sus apoderados.

Con este propósito, los agentes del Ministerio Público plasmaron la visión y experiencia de la Procuraduría General de la Nación sobre la conciliación al comentar los artículos correspondientes del Estatuto de Conciliación, lo cual contribuirá a su mayor entendimiento y eficacia.

En último término, fortalecer este mecanismo de solución de controversias supone una mayor participación de los particulares en la solución de controversias, legitima a las administración pública al contribuir eficazmente a la reparación de eventuales daños por ella causados y, sin duda, evita la judicialización de controversias, garantizando la protección del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales.

El papel de la Procuraduría General de la Nación y, en especial, el de los procuradores judiciales como conciliadores, refleja la confianza depositada por el pueblo colombiano por más de 200 años en este órgano de control, durante los cuales se ha mantenido como bastión de las transformaciones jurídicas fundamentales hasta llegar a la Constitución de 1991.

La Procuraduría General de la Nación es un faro de guía para la acción pública, y su función está íntimamente ligada a la formación de nuestra identidad como colombianos, pues establece los estándares para el ejercicio de la función pública, materializa los postulados del Estado Social de Derecho y concreta los elementos de nuestra democracia liberal.

**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

## INTRODUCCIÓN

La Ley 2220 de 2022 constituye un hito en el acceso a la administración de justicia para la sociedad colombiana. Ese ejercicio democrático, en el que estuvieron vinculadas todas las Ramas del Poder Público y representantes de la sociedad civil, no solo unificó una regulación dispersa, sino que también tuvo por propósito fortalecer un mecanismo respaldado por el Constituyente para crear una cultura de conciliación, que supone la solución de conflictos directamente sin tener que acudir a los jueces de la República. A medida que aumenta el uso de la conciliación, se incrementa la cohesión social y se evidencia el desarrollo de una sociedad capaz de solucionar sus conflictos.

La Procuraduría General de la Nación cree y confía en la conciliación y, desde su marco constitucional y legal, realiza esfuerzos para fortalecerla. Esto se refleja en los resultados obtenidos desde 2021 a octubre de 2024, periodo en el que se han realizado 7984 audiencias por parte de los procuradores judiciales para asuntos contencioso administrativos y se han suscrito más de nueve mil acuerdos.

Es importante destacar que el fortalecimiento de la conciliación no se concreta ni agota en el trámite del procedimiento previsto en la ley que inicia con una solicitud de convocatoria a conciliación. Los esfuerzos de la Procuraduría General de la Nación para el impulso de este mecanismo y, en general, para la desjudicialización de los conflictos con la administración pública también se ha enfocado en las funciones preventiva y de intervención. Esto ha permitido identificar nichos litigiosos, actuales y potenciales, mediante la implementación del proyecto “Gestión para la prevención, conciliación y protección del patrimonio público” a cargo de los procuradores judiciales del país, el cual incluye, entre otras actividades,

las visitas periódicas a los Comités de Conciliación y la realización de intervenciones judiciales y preventivas enfocadas en la identificación de prácticas administrativas irregulares.

Lo anterior permitió identificar varios nichos litigiosos que resulta oportuno resaltar. En primer lugar, destacan los procesos de cobro coactivo que iniciaron las Empresas Sociales del Estado, ESE, contra las EPS, lo cual dio lugar a la expedición de la Circular Conjunta 02 de marzo 21 de 2023. Esta Circular, dirigida a las ESE, Despachos Judiciales, Consejo Superior de la Judicatura, Entidades Financieras, Superintendencia Financiera, Procuradores Regionales, Provinciales y Judiciales, tenía el propósito de advertir sobre la inembargabilidad de los recursos públicos de la seguridad social en salud y la carencia de competencia por parte de las ESE para adelantar esos cobros coactivos. Cabe resaltar que la designación de procuradores judiciales en asuntos administrativos en diversas ciudades del país, logrando evitar el embargo de recursos de salud por más de \$45,300 millones de pesos en once procesos judiciales.

Otro aspecto a resaltar es el relativo a los asuntos relacionados con el pago de cesantías al personal docente por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG. La conflictividad en este campo presenta dos tipologías principales. En primer lugar, se encuentra la sanción moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías a los docentes oficiales, la cual, de acuerdo con los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, debe sujetarse a los plazos y procedimientos establecidos en las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006. En este campo, producto de las actividades misionales de intervención judicial,

preventivas y conciliación extrajudicial, fue posible corregir una práctica administrativa irregular, la realización de más de seis mil acuerdos conciliatorios y un ahorro al erario cercano a los treinta mil millones de pesos.

El segundo nicho litigioso en el que se concentró la Procuraduría corresponde a una reclamación formulada por los docentes, en la que se alegaba el reconocimiento y pago de una indemnización moratoria por la presunta consignación inoportuna de las cesantías a partir del año 2020 en el FOMAG, conforme con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, así como la indemnización por el pago extemporáneo de los intereses a las cesantías. En este asunto, por solicitud de la Procuraduría General de la Nación, se obtuvo una sentencia de unificación del Consejo de Estado en octubre de 2023, en la que se precisó que a los docentes oficiales afiliados al FOMAG no les son aplicables las sanciones previstas por la consignación tardía de las cesantías reguladas en el artículo 99 de la Ley 50. Así mismo, se logró que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocara 16 sentencias del Juzgado 48 Administrativo de Bogotá que reconocieron dicho pago sin que legalmente se tuviera derecho a él. Este nicho litigioso está asociado a más de 50.000 demandas cuyas pretensiones principales superan los 3,7 billones de pesos.

Es preciso destacar que los acuerdos conciliatorios extrajudiciales adelantados ante la Procuraduría General de la Nación, en el periodo comprendido entre enero de 2021 y octubre de 2024, han supuesto un ahorro a las arcas públicas superior a los tres billones de pesos. Con la conciliación judicial el ahorro es cercano al billón de pesos.

El fortalecimiento continuo de la conciliación ha sido un esfuerzo conjunto entre la Procuraduría General de la Nación y la Rama Judicial. Recientemente, el Consejo de Estado, en providencia del 11 de septiembre de 2024 (exp. 70336) señaló que es posible acudir a la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos aun cuando las partes estén inmersas en un conflicto judicial, En esta providencia, el Consejo de Estado advierte que una interpretación restrictiva de la Ley 2220 de 2022 perjudica la conciliación, un mecanismo que se ha promovido durante más de 30 años tanto en la legislación como en la cultura jurídica. Tal interpretación, para el alto tribunal, afecta negativamente el diálogo y la gestión de disputas, y contraviene el objetivo del Estatuto de Conciliación, que busca promover y utilizar efectivamente la conciliación como una herramienta accesible para la resolución de conflictos en Colombia.

En suma, la vigorosa participación de la Procuraduría en la conciliación y la firme voluntad del Estado, manifestada en iniciativas como la expedición de la Ley 2220 de 2022, permiten fortalecer esta herramienta invaluable para la gestión de conflictos. Con la conciliación se fomenta la convivencia pacífica, se reconstruye el tejido social y se involucra a los directamente afectados por un conflicto en la búsqueda de fórmulas que permitan, sin necesidad de acudir al juez, dar una solución justa y equitativa a sus disputas.

Esta obra que el lector tiene en sus manos aspira a ser una guía exhaustiva y una fuente de consulta para todos aquellos involucrados en la conflictividad administrativa, con el fin último de fortalecer la implementación de políticas que promuevan la resolución pacífica de conflictos y alentar la participación activa de la ciudadanía en los procesos de conciliación.

Los comentarios se concentraron, especialmente, en los artículos contenidos en el Título V, esto es, aquellos dispuestos para regular la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo. Por lo mismo, en el texto se encontrará una revisión detallada del concepto de la conciliación contencioso administrativa y los principios que la rigen. Igualmente, se hará referencia al contenido y alcance de las funciones asignadas a los agentes del Ministerio Público, el detalle del procedimiento conciliatorio, recursos y otras disposiciones relacionadas con esta materia.

Los comentarios efectuados en esta obra colectiva son producto de la experiencia académica y profesional de cada uno de los participantes. Sin embargo, para mantener la coherencia institucional en algunos aspectos, se realizaron pocos y limitados ajustes durante la edición de los textos. Por lo tanto, los aciertos de los comentarios deben atribuirse plenamente a sus autores, mientras que los errores resultantes del proceso de unificación y ajuste serán responsabilidad de quienes participamos en su edición.

A la Procuraduría General de la Nación la asiste la plena certeza de que mediante el diálogo y la cooperación es posible construir una sociedad más justa y equitativa y, por esa misma vía, transformar el sistema de justicia y fortalecer el tejido social de nuestro país.

**LUIS RAMIRO ESCANDÓN HERNÁNDEZ**  
PROCURADOR DELEGADO CON FUNCIONES MIXTAS 6:  
PARA LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA





<b>CAPÍTULO II</b>	83		
<b>DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>			
<b>Artículo 99.</b> <i>Utilización de medios electrónicos.</i>	83		
<b>Artículo 100.</b> <i>Inicio de la actuación.</i>	87		
<b>Artículo 101.</b> <i>Petición de convocatoria de conciliación extrajudicial.</i>	90		
<b>Artículo 102.</b> <i>Inadmisión de la petición de convocatoria.</i>	93		
<b>Artículo 103.</b> <i>Rechazo de plano de la solicitud.</i>	98		
<b>Artículo 104.</b> <i>Constancia para asuntos no conciliables.</i>	101		
<b>Artículo 105.</b> <i>Constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.</i>	105		
<b>Artículo 106.</b> <i>Admisión de la solicitud de conciliación extra judicial en asunto contencioso administrativos.</i>	109		
<b>Artículo 107.</b> <i>Pruebas.</i>	114		
<b>Artículo 108.</b> <i>Desarrollo de la audiencia de conciliación extrajudicial.</i>	121		
<b>Artículo 109.</b> <i>Contenido del acta de la audiencia de conciliación.</i>	127		
<b>Artículo 110.</b> <i>Inasistencia a la audiencia.</i>	130		
<b>Artículo 111.</b> <i>Suspensión de la audiencia de conciliación.</i>	135		
<b>Artículo 112.</b> <i>Culminación del trámite de conciliación por inasistencia de las partes.</i>	145		
<b>Artículo 113.</b> <i>Aprobación judicial.</i>	146		
<b>Artículo 114.</b> <i>Recursos.</i>	152		
<b>CAPÍTULO III</b>	155		
<b>DE LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS</b>			
<b>Artículo 115.</b> <i>Campo de aplicación.</i>	155		
		<b>Artículo 116.</b> <i>Principios de los Comités de Conciliación.</i>	163
		<b>Artículo 117.</b> <i>Comités de conciliación.</i>	164
		<b>Artículo 119.</b> <i>Sesiones y votación.</i>	169
		<b>Artículo 120.</b> <i>Funciones.</i>	172
		<b>Artículo 121.</b> <i>Secretaría Técnica.</i>	176
		<b>Artículo 122.</b> <i>Indicador de gestión.</i>	178
		<b>Artículo 123.</b> <i>Apoderados.</i>	179
		<b>Artículo 124.</b> <i>Asesoría.</i>	181
		<b>Artículo 125.</b> <i>De la acción de repetición.</i>	181
		<b>Artículo 126.</b> <i>Llamamiento en garantía con fines de repetición.</i>	190
		<b>Artículo 127.</b> <i>Publicación.</i>	197
		<b>Artículo 128.</b> <i>Deberes de diligencia y cuidado ante la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo.</i>	197
		<b>Artículo 129.</b> <i>Reserva legal de las estrategias de defensa jurídica.</i>	200
		<b>Artículo 130.</b> <i>Impedimentos y recusaciones.</i>	203
		<b>Artículo 131.</b> <i>Fórmulas de arreglo.</i>	204
		<b>Artículo 132.</b> <i>Modifíquese el numeral 2 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.</i>	206
		<b>TÍTULO X</b>	211
		<b>DERECHO DE PREFERENCIA DE TURNO</b>	
		<b>CAPÍTULO ÚNICO</b>	211
		<b>Artículo 143.</b> <i>Derecho de preferencia de turno.</i>	211
		<b>TÍTULO XI</b>	213
		<b>DISPOSICIONES FINALES</b>	
		<b>Artículo 144.</b> <i>Incumplimiento del acuerdo de conciliación sobre entrega de inmueble arrendado.</i>	213
		<b>Artículo 145.</b> <i>Vigencia.</i>	213
		<b>Artículo 146.</b> <i>Derogatorias.</i>	213

---

# LEY 2220 DE 2022

---

(JUNIO 30)

POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO DE  
CONCILIACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

---

COMENTARIOS A LAS NORMAS EN MATERIA  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

---

## TITULO V

### NORMAS ESPECIALES RELATIVAS A LA CONCILIACIÓN EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

##### ASPECTOS GENERALES DE LA CONCILIACIÓN EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**Artículo 86.** *Objeto.* Este capítulo tiene por objeto fortalecer y promover la conciliación en los asuntos de lo contencioso administrativo, para lo cual se establecen los principios especiales aplicables, las autoridades que intervienen en estas actuaciones, los procedimientos, recursos, medios de control y otras disposiciones especiales relacionadas con esta materia.

*Comentario: Carlos Alberto Mantilla Namén  
Procurador 132 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá*

La Ley 2220 del 30 de junio de 2022, por la cual se expide el Estatuto de Conciliación, marca un hito en el sistema de solución de conflictos en Colombia, pues agrupa sistemáticamente la regulación sobre la materia y recoge la experiencia de más de 30 años de la implementación de este mecanismo en la legislación nacional.

En cuanto refiere a la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo, la regulación contenida en la ley tuvo tres objetivos generales. En primer lugar, buscó agrupar en un solo cuerpo normativo las disposiciones dispersas en varias leyes y decretos, con las evidentes necesidades de actualización a las nuevas prácticas administrativas. En segundo lugar, el Estatuto pretende fortalecer y profundizar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el procedimiento conciliatorio. Finalmente, la reforma tiene como propósito mejorar los niveles de eficacia y eficiencia de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, para generar

un mayor impacto de la institución como mecanismo de reconstrucción del tejido social en el que se realiza la solución pacífica y consensuada de los conflictos, así como procurar por la reducción de la litigiosidad de las entidades del Estado y de la consecuente congestión judicial.

Al destacar a la conciliación como un método de solución de conflictos, el Estatuto pone de presente que sus propósitos son facilitar el acceso a la administración de justicia, promover la convivencia pacífica y servir de instrumento para la construcción de paz y tejido social. Agrega, que la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo tendrá como finalidad la salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general.

Con lo anterior, se supera, por mucho, el entendimiento restringido de la conciliación adoptado en la legislación (no en la jurisprudencia), como un mecanismo para la descongestión judicial (L.23/91), inicialmente, y luego, en adición,

como un requisito de procedibilidad para el ejercicio del derecho de acción (L.640/01 y L.1285/09), lo que comportaba un sesgo para el análisis de su eficacia real en términos de construcción social y convivencia pacífica, aspecto que resulta corregido con el Estatuto.

En realidad, las finalidades esenciales de la conciliación no se concentran en esos aspectos. Cuando la Constitución Política de 1991 previó en su artículo 116 las varias formas en las que podría administrarse justicia (incluida la conciliación), lo que advierte, precisamente, es que están en manos de la sociedad una variedad importante de instrumentos tendientes a la solución pacífica de sus controversias y es allí en donde radica la verdadera valía de cada uno de ellos, más allá de quién se encuentre a cargo de su aplicación, control o dirección. Adicionalmente, establecerla como un requisito de procedibilidad, tal como lo puso de presente la Corte Constitucional al revisar la Ley Estatutaria 1285 de 2009,

donde se impuso el mecanismo para ciertos medios de control, no pretende fijar trabas adicionales o un mero trámite dilatorio, sino que, en un ejercicio propedéutico, aspira a servir como “...un espacio de encuentro, diálogo y debate que facilite la resolución del conflicto antes de que éste tenga que ser decidido por las autoridades jurisdiccionales». (Corte Constitucional, sentencia C-1195 del 15/11/01).

Luego de más de 30 años de la implementación de la conciliación su desarrollo en el sistema de justicia nacional ha develado su indiscutible incidencia en el acceso a la administración de justicia y su utilidad como práctica social de autogestión o autocomposición de diferencias, lo que propicia la participación de los particulares en la solución de sus conflictos y cimienta la convivencia pacífica.

En lo que refiere a asuntos de lo contencioso administrativo, la conciliación permite al Estado revisar sus propias actuaciones, ajustar prácticas administrati-



vas irregulares, reparar oportunamente los daños causados, prevenir su causación futura e, incluso, legitima la imagen y actuación del aparato Estatal que suele verse seriamente afectada cuando ocasiona daños antijurídicos y, aún más, cuando se rehúsa a resarcirlos voluntariamente. La conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo constituye, así, uno de los pilares fundamentales en la gerencia jurídica del Estado y su éxito determina la adecuada focalización de esfuerzos y recursos en el plano de la defensa de los intereses públicos.

**Artículo 87. *Ámbito de aplicación.*** La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo se regulará por las disposiciones de la presente ley, en especial por lo previsto en el presente título. Y en los aspectos de procedimiento no regulados se aplicarán, en su orden, las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en la segunda parte de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o las normas que las modifiquen o sustituyan.

De manera supletoria y en cuanto sea compatible con el trámite de la conciliación, se recurrirá a las normas contenidas en el Código General del Proceso o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

El Título V de la ley se encarga de regular todo lo relativo a la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, lo que, incluso, supone reiteraciones de la parte general del Estatuto, lo cual revela el afán del legislador por dejar integralmente reglada la materia en este apartado de la ley, por lo cual, en los artículos siguientes se establecen, de manera especial y detallada, los principios aplicables, las autoridades que intervienen en estas actuaciones, los procedimientos, recursos, medios de control y otras disposiciones relacionadas con esta materia.

**Concordancias:** L.2220/22, arts. 2 (*Ámbito de aplicación*), 86 (*Objeto*) y 145 (*Vigencia*); L.1437/11, art. 2, inciso 4; C.P., art. 29.

*Comentario: Zaida Johana Gómez Ramírez  
Procuradora 222 Judicial II para asuntos administrativos de Medellín*

Por tratarse de un procedimiento que cuenta con regulación especial, en la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo se deben aplicar en primer término las normas del Estatuto de Conciliación (L.2220/22), sobre todo, las contenidas en el Título V, alusivas de manera específica al indicado mecanismo de resolución de conflictos. Por tanto, en esta materia solo es jurídicamente viable la aplicación de normas de procedimiento consagradas en las partes primera y segunda del CPACA, cuando se trate de asuntos que no cuenten con regla especial en el Estatuto de Conciliación.

Lo anterior, en clara concordancia con el inciso 4 del artículo 2 de la L.1437/11, disposición normativa que de manera expresa señala que

en lo no previsto en leyes especiales, las actuaciones administrativas se sujetan a lo consagrado en el CPACA.

Asimismo, ante la necesidad de suplir una omisión en la Leyes 2220/22 y 1437/11, o para interpretar sus disposiciones, es procedente la aplicación supletoria de las normas del Código General del Proceso, previa verificación de su compatibilidad con el procedimiento de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo.

Se destaca que, en la aplicación normativa antes señalada, debe respetarse el orden consagrado en el artículo 87 de la L.2220/22, sin que le sea dable al operador jurídico o intérprete de la ley, la aplicación indistinta de uno u otro ordenamiento.

**Artículo 88** *Definición de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo.* La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, autocompositivo, por medio del cual las partes, por conducto de apoderado, gestionan ante un agente del Ministerio Público neutral y calificado la solución de aquellas controversias cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

**Concordancias:** C.P. art. 116 (función jurisdiccional excepcional). L.270/93, arts. 8 (mecanismos alternativos) y 42A. (conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa). CPACA, arts. 104 (de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo), 105 (asuntos exceptuados), 161.1 (requisito de procedibilidad) y 303-7 (atribuciones del Ministerio Público). L.1551/12, art. 47 (trámite especial). L.1367/09 (fortalecimiento de la conciliación en materia contencioso-administrativa).

*Comentario Diana Fabiola Millán Suarez*

*Procuradora 17 Judicial II para asuntos administrativos de Bucaramanga*

Al compararse el nuevo texto con la definición normativa inmediatamente anterior, esto es, la del artículo 2 del D.1716/09 (compilado en el art. 2.2.4.3.1.1.2. del D.1069/15 y modificado por el art. 1 del D.1167/16), es destacable lo siguiente:

- Deja de ser relevante en la definición de la figura, como sí lo era en la anterior reglamentación, la inter-

vención como parte de “*las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado*”. Luego, prima en la actual definición una concepción material, derivada de la naturaleza de los asuntos que son susceptibles de conciliación.

- Se introduce en la definición la reiterada calificación le-

gal de la conciliación como “*mecanismo alternativo de resolución de conflictos*”. No obstante, ello opera sin perjuicio de su naturaleza jurídica como requisito de procedibilidad de ciertos medios de control (ver arts. 92 de la L.2220/22 y 161.1 del CPACA).

- Se introduce en la definición el reconocimiento al “*agente del Ministerio Público neutral y calificado*” como único conciliador habilitado en estas materias, pero reiterando la naturaleza de mecanismo “*autocompositivo*”.
- Se elimina el condicionamiento según el cual los conflictos conciliables eran exclusivamente aquellos con “*contenido económico*”, esto es de índole estrictamente patrimonial. Luego, por cuenta de la elimina-

ción de esa exigencia, se considera que en la actualidad es posible conciliar asuntos que carezcan de contenido patrimonial.

- Se reafirma que los asuntos susceptibles de conciliación corresponden a aquellas controversias cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero, a diferencia de la anterior legislación, sin circunscribirlos a los que son susceptibles de ser planteados por la vía de determinados medios de control, esto es, sin circunscribirlos a los que corresponderían a la estricta noción de asuntos que requieren agotar la conciliación como requisito de procedibilidad. Basta, entonces, con que sean asuntos de conocimiento de esa jurisdicción especializada.

**Artículo 89.** *Asuntos susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo.* En materia de lo contencioso administrativo serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado.

Podrá acudirse a la conciliación extrajudicial sin que medie una intención de demanda y podrá ser presentada de común acuerdo por las partes de un eventual conflicto.

Para la procedencia de la conciliación no será necesaria la renuncia de derechos.

En asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social podrá conciliarse si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles.

Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el, acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo.

**Concordancias:** CPACA, art. 104 (De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo), art. 105 (excepciones), art. 161.1 (Requisitos previos para demandar) modificado L.2080/21, art. 34; art. 152 #22 (Competencia de Tribunales en Primera Instancia) y L.2220/22, arts. 90, 93 y 101.

**Jurisprudencia:** Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 23/02/12, Exp. 44001-23-31-000-2011-00013-01; Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 03/12/20, Exp. 73001-23-33-000-2015-00119-02.

*Comentario: Alma Yelena Ramírez Tello  
Procuradora 49 Judicial II para asuntos administrativos de Villavicencio*

Este texto introdujo una modificación sustancial en el objeto y alcance de la conciliación al excluir la exigencia de la norma anterior (L.446/98, art.70 compilado en el D. 1818/98, art. 56, y D.1069/15, art. 2.2.4.3.1.1.2 inc. 2°), de referirse a “conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.”, para en su lugar ampliar su alcance con la expresión “todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.”, haciéndose coherente con la reforma introducida al art. 161 del CPACA por la L.2080/21 en cuanto a la conciliación como requisito de procedibilidad o como potestad de la parte.

Es así como hoy en día, es factible conciliar incluso en los pro-

cesos ejecutivos que conoce la jurisdicción contenciosa, siendo obligatoria sólo en los reglados por la L.1551/12; y también veremos a las entidades públicas como convocantes de sus propias conciliaciones, de manera facultativa.

La Jurisprudencia generada en el marco normativo anterior, hacía especial alusión sobre esta exigencia, recordando la imposibilidad de conciliar en nulidad y restablecimiento del derecho frente a los “actos de carácter particular, sin contenido económico”, como se refleja en pronunciamientos del Consejo de Estado, entre ellos la sentencia del 15/11/12 Exp. 11001-03-24-000-2012-00277-00 y sentencia del 07/02/19 Exp. 11001-03-15-000-2018-03934-01.

La conciliación en asuntos tributarios es una de aquellas que no son susceptibles de ser conciliadas, y son ejemplo de estos asuntos las relacionadas con los impuestos propiamente dichos y, además, las sobretasas ambientales, aportes parafiscales, sanciones adua-

neras, y los conflictos que surjan con ocasión de sanciones por la no actualización del Registro Único Tributario – RUT, entre otras.

De otra parte, la norma advierte que la conciliación extrajudicial es procedente en asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social, siempre que el acuerdo no afecte derechos ciertos e indiscutibles. Esta disposición concuerda con lo previsto en el artículo 92 del Estatuto en la que se establecen los asuntos que requieren agotar el requisito de procedibilidad de la

conciliación extrajudicial, tema que será tratado en detalle al comentarse el artículo 92.

Finalmente, en cuanto la conciliación se genera sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular, se reitera la exigencia que de antaño consagra el ordenamiento sobre la procedencia si se da alguna de las causales de revocatoria directa, previniendo a las partes de manera más expedita y eficaz, que aprobada la conciliación “*se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo*”

**Artículo 90.** *Asuntos no conciliables.* No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario.
2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.
3. En los que haya caducado la acción.
4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.

5. Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos.

**Concordancias:** Artículos 103, 105 y 114 de la Ley 2220 de 2022. Artículos 97 y 161 del C.P.A.C.A

*Comentario Javier Lota Rodríguez*

*Procurador 3 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá*

*Diana Janethe Bernal Franco*

*Procuradora 131 Judicial II para asuntos Administrativos de Bogotá*

En el presente artículo, el legislador establece la prohibición de conciliar determinados asuntos en materia contencioso-administrativa por razón de su objeto o por circunstancias de orden procesal.

Respecto del procedimiento a seguir ante solicitudes de conciliación sobre asuntos no conciliables, el legislador prevé en el artículo 104 de la Ley 2220 de 2022 que cuando se presente una petición de convocatoria de conciliación extrajudicial y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley, el agente del Ministerio Público así lo señalará mediante decisión motivada que deberá notificar dentro de los diez (10) días siguientes a la

presentación de la solicitud y en la que ordenará la expedición de la constancia de que trata el artículo 105 de la misma ley, una vez en firme la decisión. También establece que si durante el trámite de la audiencia se observa que es un asunto que no es conciliable, se dejará anotación en el acta y se expedirá la constancia respectiva, sin perjuicio de lo establecido para el recurso de reposición del artículo 114 de la misma ley.

- **En relación con la prohibición de conciliar conflictos de carácter tributario.**

Debe tenerse en cuenta que el concepto de tributo contenido en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia



dencia de la Corte Constitucional: “(i) tiene un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento del Estado para la satisfacción de las necesidades, a través del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestación del principio de representación popular y de la “potestad tributaria” derivada del “poder de imperio”, y (iv) su naturaleza es coactiva”. (Corte Constitucional, sentencia C-101 del 17/03/22).

Es recomendable, a efectos de ilustrar de manera especial los conflictos tributarios que pueden suscitarse, consultar la clasificación que realiza sobre el tema el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Actualmente, puede revisarse el Acuerdo No. 32 del 11 de noviembre de 2020 en el que se indican los asuntos que dicha Entidad considera como “asuntos de carácter tributario”.

En adición a lo anterior, tal y como lo dijo en su momento el Honorable Consejo de Estado, respecto del alcance de la expresión “asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario” contenida en el artículo 2 del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, con criterio perfectamente aplicable hoy al numeral 1 del artículo 90 de la Ley 2220 de 2022, dicha expresión debe entenderse de manera amplia a las controversias sobre asuntos relacionados con tributos, y no entender que únicamente aplica a la obligación tributaria sustancial.

*2.6 Respecto del alcance de la expresión: asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario contenida en el artículo 2 del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, esta Sección ha dicho:*

*“(…) es preciso aclarar que la expresión «conflictos tributarios», utilizada en la disposición citada, no alude únicamente a la obligación tributaria sustancial derivada de una relación jurídica obligacional ex lege, esto es, un*

*vínculo jurídico que emana de la ley, una vez se cumplan los presupuestos (elementos de la obligación) establecidos en ella, que tiene por objeto el pago del tributo, sino que de manera amplia se refiere a las controversias sobre asuntos relacionados con tributos. Por lo tanto, en dicha expresión se entiende incluida la sanción por no declarar, por cuanto aquella es la consecuencia o la respuesta jurídica al incumplimiento de la obligación tributaria”<sup>1</sup>.*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-511 del del 08/10/96, proferida dentro del proceso de constitucionalidad contra el artículo 243 de la Ley 223 de 1995 «Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones», indicó que el derecho tributario no sólo regula aquellas materias relativas a la obligación tributaria propiamente dicha - sujetos, hechos generadores, bases gravables,

etc.- sino que también se ocupa de regular las conductas que infringen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, las sanciones que éstas implican y las formas de extinguir la responsabilidad fiscal. Dijo la Corte:

*“Al respecto cabe anotar que el derecho tributario no sólo regula aquellas materias relativas a la obligación tributaria propiamente dicha - sujetos, hechos generadores, bases gravables, etc.-. Esta rama del derecho se ocupa también de regular las conductas que infringen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, las sanciones que éstas implican y las formas de extinguir la responsabilidad fiscal, no sólo en cabeza del contribuyente, sino del tercero mediato en la relación tributaria, como los contadores, administradores y revisores fiscales. En este sentido, puede afirmarse que el llamado*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 21/05/2014, Radicación 19001-23-33-000-2012-00571-01(20855).

“derecho penal tributario”, pertenece tanto al derecho penal - ordinario o administrativo - en cuanto se refiere a la aplicación de las garantías y exigencias propias de esta rama del derecho, como al derecho tributario, en la medida en que el bien jurídico tutelado no es otro que la hacienda pública. En consecuencia, la regulación de la obligación tributaria principal, de las accesorias y de los deberes de los terceros en la relación tributaria, tanto en cuanto se refiere a las obligaciones y deberes en sí mismos considerados, como a las infracciones y sanciones respectivas, pertenece al derecho tributario, no obstante, la virtual aplicación de las garantías y exigencias propias de otras ramas del derecho”. (Subrayado fuera de texto)

Por tanto, para interpretar el numeral 1 del artículo 90 de la Ley 2220 de 2022, es pertinente considerar que pertenece al Derecho Tributario

la regulación de la obligación tributaria principal, de las accesorias y de los deberes de los terceros en la relación tributaria, y de las infracciones y sanciones respectivas.

Finalmente, aquellos actos expedidos por la administración tributaria que no correspondan sustancialmente con el concepto de “asunto tributario” se consideran conciliables. Tal es el caso de las demandas contra los actos administrativos a través de los cuales se define la situación jurídica de la mercancía importada al país conforme a la legislación aduanera, en las que se debe agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación previsto en el artículo 161 del CPACA.<sup>2</sup>

- **Respecto de los asuntos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.**

En esta materia puede recordarse que son contratos esta-

tales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales (aquellas en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles), previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Por virtud de la ley, las ejecuciones de acreencias contractuales derivadas de los contratos estatales no son conciliables. De acuerdo con el ordenamiento jurídico, las obligaciones ejecutables deben constar en documentos que conformen unidad jurídica, que emanen del deudor y en los que aparezcan a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, obligaciones claras, expresas y exigibles.

- **Sobre asuntos en los que haya caducado la acción.**

La caducidad se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción ha vencido. Es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.<sup>3</sup>

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha dicho que el derecho de acceso a la administración de justicia

*“[n]o se vulnera por declaratoria de improcedencia de la conciliación extrajudicial por caducidad de la acción (...) la norma señalada le otorga competencia al Procurador para verificar si la acción ha caducado, con el propósito de determinar si el asunto*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia del 22/02/2018. Radicación 76001-23-33-000-2013-00096-01.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, providencia del 13/06/2013. Radicación 07001-23-31-000-2001-01356-01(25712).

es o no es conciliable, pero de ninguna manera para establecer si el solicitante puede acudir ante el juez administrativo quien es el competente para verificar los presupuestos procesales de la acción. En virtud de lo anterior, si el Procurador inadmite, rechaza, no acepta o declara improcedente la solicitud de conciliación porque en su criterio la acción caducó, el interesado está habilitado para acudir ante la jurisdicción, de una parte porque, la actuación del Ministerio Público que se surta en los términos anteriormente señalados no imposibilita per se al administrado para que en ejercicio del derecho de acción acuda ante el juez de lo contencioso administrativo formulando la respectiva demanda, correspondiéndole al juez natural del proceso verificar en cada caso particular si se satisfacen los presupuestos procesales de la acción instaurada, entre

ellos la caducidad, y disponer según lo considere, el rechazo de plano de la demanda (...) o impartirle trámite al proceso en el evento en el que la caducidad de la acción no esté clara para que este aspecto, si a bien lo considera, se debata al interior de la litis.<sup>4</sup>

- **Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.**

Este numeral es concordante con el art. 161.2 del CPACA., que establece que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular es requisito previo para demandar haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios.

Sobre el asunto, el Consejo de Estado ha dicho:

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, providencia del 16/09/2010. Radicación 76001-23-31-000-2010-00853-01(AC).

“Destaca la Sala que la necesidad de cumplir con los presupuestos procesales de la acción y de la demanda obedece al principio de seguridad jurídica y a la necesidad de establecer reglas estrictas para juzgar la validez de las actuaciones de la autoridades dentro de las cuales se encuentran los medios de impugnación en sede administrativa, que cuando son obligatorios por tratarse de recursos de alzada, (...) implica el debido agotamiento de la vía gubernativa que se hace efectivo con la interposición en debida forma que incluye la presentación dentro de la oportunidad legal (...) La razón de la exigencia legal del señalado agotamiento deviene del principio llamado de la decisión previa que permite antes de acudir al medio judicial, que la administra-

ción revise sus propios actos y otorga a los administrados una garantía sobre sus derechos al presentar motivos de inconformidad para que sea enmendada la actuación si es del caso, antes de que conozca de ella quien tiene la competencia para juzgarla”<sup>5</sup>.

Si bien el CPACA no contiene la norma del CCA<sup>6</sup> en la que se hacía referencia al “agotamiento” de la vía gubernativa o de lo que hoy se prefiere denominar “procedimiento administrativo”, debe entenderse que cuando la L.2220/22 se refiere a agotar el procedimiento de la manera en que se debe, esto es, “debidamente”, comporta entender que su finalización supone el ejercicio, por supuesto, de los recursos que “deben” ser interpuestos por el particular contra el acto. En tal sentido, el art. 76 del

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 03/09/2015. Radicación 13001233300020120010201.

<sup>6</sup> Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), art. 63: Agotamiento de la vía gubernativa. El agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los casos previstos en los numerales 1 y 2 del artículo anterior, y cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.

CPACA es claro en establecer que los recursos de reposición y queja no serán obligatorios y, por lo mismo, no será deber del particular interponerlos para efectos de poder acudir a la jurisdicción. En cambio, cuando procede el recurso de apelación, si el mismo no es ejercido por el presunto afectado, la posibilidad de acudir a la jurisdicción le será negada y, en concordancia con lo previsto en el artículo 89 de la L.2220/22, tampoco podría acudir a la conciliación extrajudicial. Adicionalmente, cuando el artículo 161.2 del CPACA establece como requisito previo para el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que se hayan ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, hace que el asunto no pueda ser conocido por la jurisdicción contencioso administrativo y, a su vez, no sea conciliable, hasta que se agoten los recursos que resultan necesarios<sup>7</sup>.

- **Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos.**

El presente numeral es concordante con el inciso 3 del art. 97 del CPACA, que, respecto de la revocatoria de actos de carácter particular y concreto establece que “Si la Administración considera que el acto (administrativo) ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional”.

Teniendo en cuenta que se requiere de un pronunciamiento de la entidad que expidió el acto en el que se expresen las razones o los elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos, es posible que dicha situación se advierta solamente durante el trámite de la audiencia y no antes, caso en el cual, se deberá

<sup>7</sup> Contribución de Carlos Alberto Mantilla Namén, Procurador 132 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá.

dejar la respectiva anotación en el acta y se expedirá la respectiva constancia, tal y como lo establece el art. 104 de la L.2220/22, sin perjuicio de lo establecido para el recurso de reposición en el parágrafo del artículo 114 de la misma ley.

Finalmente, es de recordar que el Consejo de Estado unificó

su criterio en el sentido que en asuntos no conciliables, la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad o de prescripción sólo mientras el Ministerio Público expide la constancia de que trata el art. 2.3 de la L.640/01 (actualmente corresponde al art. 104 de la L.2220/2022), de que el asunto no es conciliable.<sup>8</sup>

**Artículo 91.** *Principios de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo.* La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos se guiará por los principios generales previstos en la presente ley, así como por los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. Igualmente, serán aplicables los principios de que trata el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto resulten compatibles con la naturaleza y características de este mecanismo alternativo de solución de controversias. Serán principios especiales en la conciliación en materia contenciosa administrativa:

1. La salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general. En la conciliación en materia de lo contencioso administrativo la actuación se guiará siempre con miras a la protección y salvaguarda del patrimonio público y el interés general, por lo cual el agente del Ministerio Público en su carácter de conciliador deberá actuar y guiar a las partes

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 05/09/2013. Radicación 19001-23-31-000-2011-00514-01(19643).



para que en su fórmula de arreglo de las diferencias no se menoscabe esta salvaguarda y protección.

2. La salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles. En la conciliación en materia de lo contencioso administrativo el agente del Ministerio Público en su carácter de conciliador deberá actuar y guiar a las partes para que en su fórmula de arreglo de las diferencias no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, partiendo de la garantía de los derechos.
3. Protección reforzada de la legalidad. En la conciliación en materia contencioso administrativa el agente del Ministerio Público velará porque en la fórmula de arreglo de las diferencias no se comprometa la legalidad, salvaguardando que la misma sea conforme a la Constitución Política y la ley, esté conforme al interés público o social, no cause un agravio injustificado a una de las partes o a un tercero, o sea lesivo para el patrimonio público.

**Parágrafo 1.** Los principios especiales de la conciliación en materia contencioso administrativa son aplicables al momento de estudiar la aprobación de los acuerdos conciliatorios por parte del juez de lo contencioso administrativo.

**Parágrafo 2.** La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos por medios electrónicos se regirá por los principios de economía, neutralidad tecnológica, autenticidad, integridad, interoperabilidad y recuperabilidad de la información y armonización directa con las corporaciones o despachos judiciales de conformidad con la normativa aplicable en materia de uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el proceso de conciliación extrajudicial contencioso administrativo se deberá aumentar, profundizar y hacer eficiente y eficaz el aprovechamiento de los datos, con la finalidad de generar valor social y económico, en el marco de lo establecido en la Ley 1581 de 2012.

**Concordancias:** C.P., arts. 209 (Principios de la función pública) y 267 (Control fiscal y principios de la gestión fiscal). L. 1437/2011, art. 3 (Principios). L. 22020/2022, art. 4 (Principios).

*Comentario Edgar Andrés Quiroga Natale  
Procurador 122 Judicial II para asuntos administrativos de Tunja*

Los principios jurídicos son el principal objeto de estudio de la nomoárquica y resultan de vital importancia para la adecuada comprensión de las diferentes categorías de normas que se articulan en el ordenamiento y la forma como se aplican en la resolución de los conflictos tanto administrativos como jurisdiccionales.

Una de las aproximaciones conceptuales más aceptada de lo que son los principios, fue expuesta por Alexy al definirlos como “*máximas de optimización que deben ser realizadas en la medida de lo*

*posible*”<sup>9</sup>, dicha realización se da de conformidad con las circunstancias fácticas y jurídicas existentes en el caso concreto.

De acuerdo con su estructura, carácter y modo de aplicación, los principios tienen las siguientes características: (i) No adoptan la forma del condicional hipotético ni son desarrollados a través de la estructura del silogismo directo ya que “*(...)los principios en sentido de argumentos normativos no pueden representarse directamente en forma de representaciones normativas (...)*”<sup>10</sup>; (ii) tienen una “*dimensión de peso*

<sup>9</sup> ALEXY, Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002. p. 95.

<sup>10</sup> SIECKMANN, Jan R. El modelo de los principios del derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Serie de teoría jurídica y filosofía del derecho, N° 43 (2006); p. 32.

específico o importancia”<sup>11</sup>, ya que un principio es “una razón a favor de argumentaciones encaminadas en cierto sentido, pero no implica necesariamente una decisión concreta”<sup>12</sup>; (iii) El modo de aplicación de los principios es la ponderación, ya que “dado su grado de indeterminación entran en colisión con principios contrapuestos, debiéndose establecer relaciones de precedencia de un principio sobre otro al momento de su aplicación en un caso concreto”<sup>13</sup>.<sup>14</sup>

El art. 91 de la L.2220/22 establece los principios que se aplican en la conciliación ex-

trajudicial administrativa. Del canon normativo en cita, puede colegirse la siguiente tipología de principios aplicables así:

- **Principios generales.**

i) Aquellos previstos en la parte general de la misma L.2220/22 (art. 4) tales como: autocomposición<sup>15</sup>, garantía del acceso a la justicia<sup>16</sup>, celeridad<sup>17</sup>, confidencialidad<sup>18</sup>, informalidad<sup>19</sup>, economía<sup>20</sup>, transitoriedad de la función de administrar justicia del conciliador particular<sup>21</sup>, seguridad jurídica<sup>22</sup>, neutralidad e imparcialidad<sup>23</sup> y presunción de buena fe<sup>24</sup>.

11 DWORKIN, Ronald. Es el derecho un sistema de normas. ID. La filosofía del derecho. México: Fondo de Cultura Económica, 1980. p. 93.

12 *Ibíd.*, p. 148.

13 ARANGO Rivadeneira, Rodolfo. Derechos, constitucionalismo y democracia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, N° 33 (2004); p. 237.

14 Una ampliación del tema en comentario puede verse en: QUIROGA Natale, Edgar Andrés. *Hermenéutica Constitucional*. Bogotá: Nueva Jurídica, 2019.

15 Corte Constitucional, sentencia C-598 del 10/08/2011.

16 Corte Constitucional, sentencia T-799 del 21/10/2011.

17 Corte Constitucional, sentencia C-512 del 31/07/2013.

18 Corte Constitucional, sentencia T-238 del 26/06/2018.

19 Corte Constitucional, sentencia C-483 del 15/05/2008.

20 Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 13/06/2013, exp. 1998-00685.

21 Corte Constitucional, sentencia C-222 del 17/04/2013.

22 Corte Constitucional, sentencia T-502 del 27/06/2002.

23 Corte Constitucional, sentencia T-272 del 28/04/1999.

24 Corte Constitucional, sentencia T-963 del 01/12/1999.

- ii) Los establecidos por la Constitución Política (art. 209) para la función administrativa: igualdad<sup>25</sup>, moralidad<sup>26</sup>, eficacia<sup>27</sup>, economía<sup>28</sup>, celeridad<sup>29</sup>, imparcialidad<sup>30</sup> y publicidad<sup>31</sup>.
- iii) Los concernientes a la gestión fiscal estipulados en la Constitución Política (art. 267): eficiencia<sup>32</sup>, economía<sup>33</sup>, equidad<sup>34</sup> y la valoración de costos ambientales<sup>35</sup>.
- iv) Aquellos establecidos en el CPACA (art. 3) y que sean compatibles con la naturaleza del procedimiento de conciliación extrajudicial: debido proceso<sup>36</sup>, igualdad<sup>37</sup>, imparcialidad<sup>38</sup>, buena fe<sup>39</sup>, moralidad<sup>40</sup>, participación<sup>41</sup>, responsabilidad<sup>42</sup>, transparencia<sup>43</sup>, publicidad<sup>44</sup>, coordinación<sup>45</sup>, eficacia<sup>46</sup>, economía<sup>47</sup> y celeridad<sup>48</sup>.

25 Corte Constitucional, sentencia C-507 del 25/05/2004.

26 Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 25/04/2012, exp. 2010-00757.

27 Corte Constitucional, sentencia T-033 del 15/10/2009.

28 Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 13/06/2013, exp. 1998-00685.

29 Corte Constitucional, sentencia C-512 del 31/07/2013.

30 Corte Constitucional, sentencia T-1034 del 05/12/2006.

31 Corte Constitucional, sentencia C-341 del 04/06/2014.

32 Corte Constitucional, sentencia C-826 del 13/11/2013.

33 Corte Constitucional, sentencia C-967 del 21/11/2012.

34 Corte Constitucional, sentencia C-345 del 05/10/2022.

35 Corte Constitucional, sentencia C-090 del 10/03/2022.

36 Corte Constitucional, sentencia SU-772 del 16/10/2014.

37 Corte Constitucional, sentencia C-507 del 25/05/2004.

38 Corte Constitucional, sentencia T-1034 del 05/12/2006.

39 Corte Constitucional, sentencia T-427 del 24/06/1992.

40 Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 25/04/2012, exp. 2010-00757.

41 Corte Constitucional, sentencia C-585 del 07/12/1995.

42 Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 31/01/2011, exp. 1995-0867.

43 Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 22/02/2007, exp. 2004-00726.

44 Consejo de Estado, sección segunda, sentencia del 12/06/2014, exp. 2002-0115).

45 Corte Constitucional, sentencia T-489 del 20/05/2004.

46 Corte Constitucional, sentencia T-033 del 15/10/2009.

47 Corte Constitucional, sentencia C-967 del 21/11/2012.

48 Corte Constitucional, sentencia C-512 del 31/07/2013.

- **Principios especiales**
  - ii) Salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles<sup>51</sup>.
  - iii) Protección reforzada de la legalidad<sup>52</sup>.
- i) Salvaguarda y protección del patrimonio público<sup>49</sup> y el interés general<sup>50</sup>.

**Artículo 92.** *Conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.* Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En la conciliación extrajudicial en asuntos laborales y de la seguridad social, se dará aplicación a lo previsto en los incisos 4 y 5 del artículo 89 de la presente ley.

La ausencia del agotamiento del requisito de procedibilidad dará lugar al rechazo de plano de la demanda por parte del juez de conocimiento.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en el trámite de conciliación extrajudicial contencioso administrativa se deberá aumentar, profundizar y hacer eficiente y eficaz el aprovechamiento de los datos, con la finalidad de generar valor social y económico, en el marco de lo establecido en la Ley 1581 de 2012.

49 Consejo de Estado, sala décima especial de decisión, sentencia del 01/02/2022, exp. 200800027.

50 Corte Constitucional, sentencia C-053-2001 del 24/01/2001.

51 Corte Constitucional, sentencia T-040-2018 del 16/02/2018.

52 Corte Constitucional, sentencia C-710 del 05/07/2001.

**Parágrafo.** La conciliación será requisito de procedibilidad en los eventos en que ambas partes sean entidades públicas.

**Concordancias:** LEAJ. L.270/96 Art. 42A adicionado por L.1385/19, art. 13 (Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa.); CPACA, art. 161 (Requisitos previos para demandar); L.2220/22, art. 4 (principios), art. 7 (Asuntos conciliables), art. 67 (La conciliación como requisito de procedibilidad), art. 71 (Inadmisión de la demanda judicial.) art. 87 (Ámbito de aplicación) art. 89 (Asuntos susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo), art. 90 (Asuntos no conciliables); art. 91 (Principios de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo) núm. 2 (La salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles), art. 93 (Asuntos en los cuales es facultativo el agotamiento de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa).

*Comentario: Herney de Jesús Ortiz Moncada*

*Procuraduría 157 Judicial II para asuntos administrativos de Pereira*

Para interpretar el artículo transcrito deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos generales:

- De la justificación del proyecto de ley se desprende que el espíritu de la norma y el interés del Gobierno fue fortalecer e incentivar los mecanismos de solución de conflictos como herramienta para acercar la justicia al ciudadano, por lo tanto, se establece como regla gene-

ral que la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir a las jurisdicciones que así lo exijan, en todos los asuntos susceptibles de conciliación, ello salvo que la ley lo excepcione.

- La L.2220/22, nuevo estatuto de conciliación en Colombia, fijó aspectos generales de este mecanismo en todas las áreas y a su vez consagró elementos pro-

pios respecto de cada especialidad. Así, hizo mayor énfasis en la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo en tanto que ocupó 47 de sus 146 artículos a esta temática (Título V, art. 86 a 132).

Estos dos aspectos son relevantes para interpretar la norma porque: a) guía al intérprete a privilegiar la exigencia de la conciliación extrajudicial en los litigios que se presenten contra y entre entidades del Estado, es decir, que ante la duda sobre la exigencia del requisito debe privilegiarse este dada la intención del legislador de buscar solución extrajudicial de los conflictos y b) orienta al operador jurídico para que privilegie la aplicación de normas de la especialidad frente a las normas

del acápite general de la ley que sean contrarias a la regulación especial.

Ahora, el artículo merece varias precisiones, a saber:

- La norma recoge apartes normativos que tienen como antecedente mediato el art. 13 de la L.1285/09, la cual implementó satisfactoriamente la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales<sup>53</sup> que se tramitan en esta jurisdicción y que fue reglamentada con el D.1716/09, compilado en el D.1069/15.<sup>54</sup>

En la legislación anterior era necesario definir cuáles

53 D.1/84, arts. 85, 86 y 87.

54 La jurisprudencia del Consejo de Estado no fue consistente sobre su exigibilidad a partir de la promulgación de la ley o desde la expedición del decreto reglamentario. Algunas decisiones determinaron que para hacer exigible el requisito debía exigir la reglamentación de la norma: Consejo de Estado, fallo del 09/12/10, exp. 11001-03-15-000-2010-01398-00(AC); Consejo de Estado, fallo del 03/05/10, exp. 11001-03-15-000-2010-00395-00 (AC). Mientras que otras señalaron que su exigibilidad operó desde la modificación legal: Consejo de Estado, fallo del 18/03/10, exp. 13001-23-31-000-2009-00086-01; Consejo de Estado, fallo del 08/07/10 exp. 25000-23-24-000-2009-00085-01; Consejo de Estado, fallo del 03/03/10 exp. 76001-23-31-000-2009-00417-01(37635)

asuntos eran conciliables para definir si constituía requisito de procedibilidad, labor que hubo de ser asumida en el reglamento ya que el legislador no se ocupó directamente de ello. El reglamento definió asuntos conciliables – conciliación obligatoria –, no conciliables – conciliación prohibida – y aquellos en la cual dicho mecanismo sería facultativo. Posteriormente se expidieron normas legales que reiteraron, modificaron o derogaron dichas reglas definidas reglamentariamente: L.1437/2011, art. 161, L.1551/2012 art. 47, Código General del Proceso art. 613, L.2080/2011 que modificó el inciso 2º del artículo 161 del CPACA.

- Ahora, en el nuevo estatuto de conciliación el legislador se ocupó de fijar todas las aristas relacionadas con la definición de los asuntos susceptibles de conciliación contenciosa administrativa – art. 89- y los no conciliables – art. 90 -. Además, previó expresamente cuándo la conciliación constituye requisito de procedibilidad en esta jurisdicción, en el artículo comentado y cuándo es facultativa, en el artículo 93.

Por lo tanto, para interpretar la disposición comentada no será necesario acudir a estatutos anteriores porque deben entenderse subrogados,<sup>55</sup> (por ejemplo, el núm. 2 del artículo 161 de la L.1437/11), o derogados<sup>56</sup>

55 A voces de la Corte Constitucional, "...la subrogación es entendida como el acto de sustituir una norma por otra. No se trata de una derogación simple, como quiera que antes que abolir o anular una disposición del sistema normativo establecido, lo que hace es poner un texto normativo en lugar de otro. Como resultado de la subrogación, las normas jurídicas preexistentes y afectadas con la medida pueden en parte ser derogadas, modificadas y en parte sustituidas por otras nuevas; pero también la subrogación puede incluir la reproducción de apartes normativos provenientes del texto legal que se subroga". Sentencia C-502 del 04/07/2012.

56 "... en términos generales, se puede decir que la derogación tiene como función, tal y como lo señala la doctrina y lo ha establecido esta Corporación, dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior." Corte Constitucional, sentencia C-433 del 08/09/1997 citada en la sentencia C-901 del 30/11/2011.



por la nueva ley.<sup>57</sup> Esto, no aplica a las reglas procesales previstas en la L.1551/12, dada la especialidad del trámite conciliatorio regulado en su artículo 47.

- En tercer lugar, deben resaltarse los siguientes cambios frente al requisito de procedibilidad, según la nueva regulación:

a. **Medios de control en los cuales constituye requisito de procedibilidad.**

Se mantiene la exigencia del requisito frente a los tres medios de control otrora relacionados: **i)** nulidad y restablecimiento del derecho, **ii)** reparación directa y **iii)** controversias contractuales. Esto permite concluir que será facultativo tramitar la conciliación en relación con todos los demás medios de control regulados para esta jurisdicción, salvo cuando exista otra norma procesal especial que sí lo exija: V. Gr. eje-

cutivo contra municipios (L.1551/12, art. 47).

- b. **Conflictos susceptibles de conciliación.** La norma debe leerse en armonía con lo dispuesto en los artículos 89 y 90 del mismo estatuto. El primero amplía el ámbito de cobertura de los asuntos conciliables porque, contrario a la regulación anterior, precisó que no se requiere que el asunto a conciliar sea de carácter particular y contenido económico, limitantes que no permitían tramitar conciliaciones en las cuales la discusión versara sobre ciertos derechos en los cuales no mediaran pretensiones con dicho contenido. El segundo, fija legalmente los casos en los cuales se prohíbe el mecanismo. Es decir, la regla cambia diametralmente porque no existe condicionamiento sobre la materia objeto de conciliación y puede someterse a dicho mecanismo cualquier

<sup>57</sup> L.2220/22, art. 146.

asunto, siempre que reúna las siguientes dos condiciones: **i) pueda ser conocido por esta jurisdicción y ii) no esté expresamente prohibida por la ley.**

Este cambio normativo en los asuntos susceptibles de conciliación es diametral para la interpretación del artículo 92 comentado, en tanto que puede fijarse como punto de partida la siguiente regla normativa:

“De conformidad con el artículo 92 del nuevo estatuto de conciliación (L.2220/22) el requisito de procedibilidad es exigible frente a cualquier pretensión que sea susceptible de formularse a través de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, que puedan ser conocidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, salvo cuan-

<sup>58</sup> Definición propia.

do haya prohibición legal expresa (L.2220/22, art. 90). También será exigible para instaurar proceso ejecutivo contra municipios (L.1551/12)”<sup>58</sup>

- c. Un aspecto controversial que ha surgido del artículo comentado, es la exigibilidad de este requisito en materia laboral y de la seguridad social. En efecto, existen dos interpretaciones: la primera indica que en dichas materias es obligatoria la conciliación como requisito de procedibilidad; la segunda, que sigue siendo facultativa u optativa.

Al respecto consideramos que hay dos lecturas que deben realizarse a la discusión, una eminentemente legal desde los métodos de interpretación sistemático, histórico y finalístico, y otra de carácter constitucional.

**Frente a la lectura legal,** consideramos que no es acertada la conclusión a la



que llegan algunos intérpretes al señalar que en estas materias es facultativo el agotamiento de la conciliación. Veamos:

i. En efecto, quienes así lo interpretan señalan que pese a la variación que operó de la figura con la nueva redacción del artículo 92 al consagrarla como obligatoria siempre que se pretenda demandar en nulidad y restablecimiento del derecho, salvo cuando esté prohibida expresamente, el artículo 89 la consagró como optativa al regular que en estos casos **“podrá conciliarse si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles”**. Además, señalan que el artículo 67 del nuevo estatuto reguló expresamente en su párrafo 1° que “La conciliación en asuntos laborales no constituye requisito de procedibilidad.”

ii. Consideramos errada dicha conclusión porque:

- Al realizar un análisis histórico y finalístico del proyecto que culminó con la expedición de la L.2220/22, se observa una clara intención del legislador de armonizar todas estas reglas en el último debate del proyecto para:

i. Incorporar la conciliación en asuntos laborales y de seguridad social en el artículo 92 sobre requisito de procedibilidad.

ii. Hacer la salvedad que para tal efecto no es necesario renunciar a derechos, inciso 4 del artículo 89 citado en el mismo artículo 92.

iii. Recordar el deber del conciliador de proteger derechos ciertos e indiscutibles - inciso 5° del artículo 89 citado en el artículo 92 -.

iv. Excluir estos asuntos del listado de los no conciliables -art. 90-, que inicialmente se proyectó incorporar a dicho listado.

v. Excluir los asuntos laborales y de seguridad social del listado de casos en los cuales la conciliación es facultativa – art. 93- pese a que en el proyecto y sus primeros debates se pretendió mantener la regla incorporada por la L.2080/21.

- Si hacemos una revisión sistemática de las normas del nuevo estatuto debemos concluir que lo previsto en el párrafo 1° del artículo 67 no es aplicable en materia contencioso administrativa porque el artículo

hace parte de la regulación del procedimiento conciliatorio de asuntos diferentes a la especialidad contencioso administrativo<sup>59</sup> Igualmente, el mismo artículo 67 hace dicha salvedad expresa en su inciso final.<sup>60</sup> Además, es contradictorio argumentar su aplicabilidad, es decir, que no constituye requisito de procedibilidad en materia laboral y a su vez encontrar regulada la conciliación en estas materias dentro de la norma que prevé el requisito como obligatorio en materia contenciosa administrativa – art. 92-<sup>61</sup>.

En relación con la **discusión constitucional** de la norma, es necesario esperar a su estudio definitivo por parte

59 En efecto, la norma está ubicada en el Título II, capítulo III, mientras que la regulación en contencioso administrativo está prevista a partir del Título V de la Ley.

60 El inciso señala: “...Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto al respecto para los asuntos Contencioso Administrativo.”

61 Este artículo expresamente señala que “En la conciliación extrajudicial en asuntos laborales y de la seguridad social, se dará aplicación a lo previsto en los incisos 4 y 5 del artículo 89 de la presente ley.”

de la Corte Constitucional. No obstante, preliminarmente consideramos que el legislador satisface las exigencias hechas por la Corte Constitucional en la sentencia C-160 del 17/03/99 para que pueda imponerse la obligatoriedad de su agotamiento en materia laboral,<sup>62</sup> las cuales “[...] *constituyen las bases mínimas que permiten asegurar [...] el fácil y rápido acceso a la justicia*”, que no puede quedar supeditado “a la exigencia de requisitos exagerados, irrazonables y desproporcionados contenidos en la respectiva regulación normativa, ni ser obstaculizado en razón de omisiones del legislador [...]”<sup>63</sup>. Criterio rei-

terado en múltiples estudios de constitucionalidad, tales como las sentencias C-893 del 22/08/01, C-1195 del 15/11/2001 y C-533 del 15/08/13.

Si bien, dentro de esta última sentencia declaró inexecutable la exigencia del requisito respecto de los ejecutivos contra municipios cuando el título se derive de una condena en materia laboral, lo cierto es que la *ratio decidendi* de la sentencia fue la existencia de una acreencia laboral cierta e indiscutible que no es susceptible de renunciarse (art. 53, CP) así como la violación al derecho a la igualdad (art. 13, CP), al

62 Tales requisitos fueron:

- (I) que se cuente con los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación que se presentan por quienes están interesados en poner fin a un conflicto laboral;
- (II) que se especifique concretamente cuáles son los conflictos susceptibles de ser conciliados, y cuáles por exclusión naturalmente no admiten el trámite de la conciliación;
- (III) que se defina, tratándose de conflictos que involucran a la Nación o a entidades públicas descentralizadas o instituciones o entidades de derecho social sí, además, del agotamiento de la vía gubernativa se requiere agotar la conciliación, o si ésta sustituye el procedimiento no relativo a dicho agotamiento;
- (IV) que se establezca que la petición de conciliación, interrumpe la prescripción de la acción;
- (V) que se determine un tiempo preciso durante el cual se debe intentar la conciliación expirado el cual las partes tienen libertad para acceder a la jurisdicción laboral.”

63 Corte Constitucional, sentencia C-160 del 17/03/1999.

exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores.

Sobre este análisis consideramos que la nueva ley sí satisface las exigencias echadas de menos en pronunciamientos anteriores de la Corte Constitucional, en especial si se recuerda el análisis hecho por esta alta corporación en la sentencia C-1195 de 2001 en los puntos 7.1 y 7.4. de sus consideraciones y en especial lo señalado en el punto 8 en el cual concluyó que no constituye un precedente aplicable al área contenciosa administrativa lo señalado en la sentencia C-893 de 2001 con la cual declaró inexecutable las normas de la L.640/01 por las cuales se disponía la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia laboral.

Además, porque si bien se consagra el requisito cuando se trata de acudir por

vía de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral o de seguridad social, lo cierto es que en este caso se implementaron dos normas especiales: **a-** que para conciliar no es necesario renunciar a derechos, rompiendo un paradigma que cobijaba doctrinalmente este tipo de mecanismos; y **b-** que cuando se trate de derechos ciertos e indiscutibles el conciliador debe observar especial cuidado para su protección, es decir, porque no se renuncie a ellos.

Así las cosas, la nueva ley diferencia claramente cuándo un asunto es conciliable – al señalar que es posible conciliar en materia laboral y de seguridad social respetando derechos ciertos e indiscutibles – y por lo tanto exigible como requisito de procedibilidad, y cuándo una materia no es susceptible de conciliación por ningún motivo, según el listado previsto en el artículo 90, asuntos en los cuales no

es exigible el requisito por estar prohibida la figura.

- d. De otra parte, merece especial comentario el párrafo del artículo 92 por cuanto varía una regla general que se previó en el art. 613 del Código General del Proceso. En efecto, en aquella norma se reguló que la conciliación no sería obligatoria, es decir, sería facultativa, cuando quien demande sea una entidad pública. Ello fue reiterado en la modificación que hizo el legislador al inciso 2° del artículo 161 del CPACA con la modificación de la L.2080/21. Como excepción a ello, el legislador en el nuevo estatuto impone la obligatoriedad de este requisito cuando se trate de un conflicto entre dos entidades públicas. Así las cosas, deja de ser facultativa cuando: **i)** quien deman-

de sea una entidad pública y a su vez **ii)** el demandado o demandados tengan esa misma calidad.

No obstante, sigue siendo facultativa la conciliación cuando una entidad pública demande a un particular<sup>64</sup> y será prohibida cuando la administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos.<sup>65</sup>

- e. El artículo 92 del nuevo estatuto previó como causal de rechazo de plano de la demanda **la ausencia del agotamiento del requisito de procedibilidad.**

Esta disposición es una reproducción casi literal del artículo 36 de la L.640/01,<sup>66</sup> el cual fue encontrado exequible en su momento por la Corte

64 Según lo regulado en inciso 1° del art. 93 del nuevo estatuto de conciliación, el cual regula que "... será facultativo agotar la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, ..." cuando quien demande sea una entidad pública..."

65 Ib. art. 90 núm. 5

66 ARTÍCULO 36. Rechazo de la demanda. La ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda.

Constitucional.<sup>67</sup> No obstante, también es cierto que en su momento la jurisprudencia del Consejo de Estado señaló que pese a la vigencia del artículo 36 ib., el CCA<sup>68</sup> o el CPACA<sup>69</sup> no establecieron dicha ausencia de acreditación del requisito como causal de rechazo directo de la demanda, por lo tanto primero debía el juez inadmitir la demanda, señalar la ausencia de acreditación del requisito y conceder un término para subsanarlo, so pena de que opere la causal de rechazo por no corrección de la demanda, previsto en la misma legislación.

Encontramos que esta causal de rechazo de la demanda no debe ser aplicada de plano. Puede suceder que el demandan-

te haya omitido anexar el certificado del agotamiento del requisito o que por cualquier otra circunstancia no se observe dentro de los anexos de la demanda. Por lo tanto, lo más coherente en estos casos es inadmitir la demanda para que se demuestre el cumplimiento de dicho requisito, so pena de que opere el rechazo de esta cuando sea obligatoria su acreditación, en aplicación del inciso comentado y de lo previsto en el art. 169 núm. 2 del CPACA.<sup>70</sup> Un argumento adicional es que para aquellos asuntos que se tramitan ante otras jurisdicciones se previó en el mismo estatuto que dicha omisión será causal de inadmisión, so pena de rechazo posterior (L.2220/22, art. 71). Además, así lo prevé también el artículo 90 núm. 7

67 Corte Constitucional, sentencia C-1195 del 15/11/2001

68 D.01/84 ver. Consejo de Estado, fallo del 20/02/13 exp. 11001-03-15-000-2012-00809-01(AC);

69 L.1437/11. Ver Consejo de Estado, auto del 02/05/2023 exp. 25000-23-41-000-2012-00260-01 y auto del 18/03/16 exp 11001-03-25-000-2015-00992-00(4160-15)

70 L.1437/11

del CGP<sup>71</sup> al consagrar esta falencia como causal de inadmisión y no de rechazo.

- f. El último inciso del artículo es una reproducción literal del inciso final del párrafo 2 del artículo 91 que regula los principios de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo. Este principio se concreta en el mismo texto de la ley, artículo 99, al regular específicamente que el trámite de las conciliaciones en materia contenciosa administrativa **deberán utilizarse medios electrónicos** para todos los efectos de su radicación, comunicación, trámite, archivo y consulta, aunque el artículo 101 ib. permite la radicación de solicitudes de manera física o electrónica.

Al respecto es preciso resaltar que según lo regulado en la resolución 035 de 2023 proferida por la Procuraduría General de la Nación, para el trámite de la conciliación en esta área se **privilegiarán los medios electrónicos** y excepcionalmente se recibirán solicitudes y memoriales en medio físico cuando acredite sumariamente que encontró barreras de acceso o manifieste que no cuenta con los medios tecnológicos para hacerlo por medio electrónico art. 1 párrafo 1.<sup>72</sup> La Procuraduría General de la Nación fue pionera en la implementación de estas herramientas cuando se presentó la emergencia mundial por el COVID-19 en la cual se suspendió la atención presencial en la

mayoría de los despachos públicos. Dicha actuación digital se implementó en su momento con la resolución 127 de 2020 que pos-

teriormente fue modificada<sup>73</sup> hasta culminar con la actual reglamentación prevista en la resolución 035 de 2023, ya citada.

**Artículo 93** *Asuntos en los cuales es facultativo el agotamiento de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa.* Será facultativo agotar la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, o la norma que la modifique o sustituya, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública, salvo cuando sea obligatorio de acuerdo con el párrafo del artículo 92 de la presente ley.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida en la ley.

El trámite de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos no será necesario para efectos de acudir ante tribunales arbitrales encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales.

**Concordancias:** CN, arts. 29 (derecho de acceso a la administración de justicia), 116 (función jurisdiccional excepcional) 228 (prevalencia del derecho sustancial). L.270/1993, arts. 8 (mecanismos alternativos) y 42A modificado por la L.1285/2009. (conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa, requisito de procedibilidad). CPACA, arts. 104 (de la jurisdicción

<sup>73</sup> Resoluciones 312, 412 y 462 de 2020 y 218 de 2022 proferidas por la Procuraduría General de la Nación.

<sup>71</sup> L.1564/12

<sup>72</sup> Esta resolución reguló, además:

- i) La forma en que se llevarán a cabo las audiencias por medios virtuales – art. 4-,
- ii) La excepcionalidad de su realización en forma presencial previa solicitud justificada de los sujetos intervinientes o por decisión justificada del procurador de conocimiento -art. 5-
- iii) Las reglas de convocatoria – art. 6-, desarrollo de la audiencia– art. 7-, expedición de constancias – art. 8-, remisión de acuerdos conciliatorios para control judicial– art. 9- y culminación por inasistencia – art. 10-

Por último, fijó reglas para organizar el reparto de solicitudes de conciliación – art- 3-, garantizar interoperabilidad en el trámite – art. 11- y fijó reglas de archivo y gestión documental – art. 12-.

de lo contencioso- administrativo), 105 (asuntos exceptuados), 161-2 (requisito de procedibilidad facultativo): L.2220/2022 arts. 7, 89 y 91 num. 2 (derechos ciertos e indiscutibles). C.G.P, arts. 590 Par. 1 (En todo proceso y ante cualquier jurisdicción facultativa cuando se solicite la práctica de medidas cautelares) y 613 (Conciliación facultativa en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción, los procesos que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública.). L.678 de 2001 art. 4 (acción de repetición)

*Comentario Nelly Maritza González James*

*Procuradora 159 Judicial II para asuntos administrativos de Bucaramanga*

El estudio del art. 93 de la L.2220/2022 impone su análisis con el art. 89 de la misma disposición que prevé los asuntos conciliables en materia de lo contencioso administrativo el que a su vez establece como límite para su procedencia, el que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley, o la especial restricción en asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social en la que solo sería procedente la conciliación si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles.

Solo a partir de la L.1285/2009, la conciliación extrajudicial se

tornó en un verdadero requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, a la vez que generó dificultades para exigir su cumplimiento respecto a los derechos ciertos e indiscutibles, como lo fueron los derechos laborales.

Con la modificación introducida al art 161 de la L.1437/2011 mediante el art 34 de la de la L.2080/21, se previeron por primera vez, los asuntos respecto de los cuales la conciliación como requisito de procedibilidad sería facultativo: en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en

la L.1551/2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

El artículo 93 que se comenta, a diferencia del art. 161 del CPACA modificado por la L.2080/21, no incluye los asuntos laborales y se de seguridad social.

La disposición establece que es facultativa la conciliación cuando el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial. El art. 35 de la L.640/2001 había previsto que cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podría acudir directamente a la jurisdicción.

En ese entonces, el Consejo de Estado sostuvo que se debía agotar la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, aunque se solicite la suspensión provisional de un acto administrativo, al considerar que las medidas cautelares, hacen referencia a aquellas previstas en el Código de Procedimiento Civil y que tienen como finalidad evitar que el deudor se insolvente<sup>74</sup>

Con la expedición del C.G.P. el Consejo de Estado en sentencia de 27 de noviembre de 2014<sup>75</sup> precisó que no es exigible cuando con la demanda se solicitan medidas cautelares de carácter patrimonial, agotar el requisito de la conciliación extrajudicial, en cuanto el art. 613 del CGP es norma posterior y especial y en ella se estableció expresamente que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa dicha excepción se aplica siempre y cuando la medida cautelar pedida sea de carácter patrimonial.

<sup>74</sup> Consejo de Estado, auto del 18/03/2010, Radiación No. 13001-23-31-000-2009-00086-01.

<sup>75</sup> Consejo de Estado, sentencia del 27/11/ 2014, Radicación número: 76001-23-33-000-2014-00550-01.



Ahora, en tratándose de la conciliación facultativa para promover procesos ejecutivos, si tomamos literalmente el artículo 90.2 y el artículo 93 se ha argumentado que existe una contradicción entre estas dos disposiciones. En principio diríamos que el art. 90 enlista los asuntos no conciliables y el 93 los asuntos en los cuales es facultativo el agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción.

Sin embargo, el artículo 93 amerita más de atención el haberse previsto que será facultativa la conciliación en los ejecutivos distintos a los contemplados en la L1551/2012, esto es, los ejecutivos que se adelanten contra los municipios en los que la conciliación es obligatoria.

Siendo la única excepción que trae la norma en relación con los ejecutivos se refiere a los municipios, en los ejecutivos que se adelanten contra entidades distintas a los municipios no es obligatoria la conciliación extrajudicial sino facultativa.

Si el artículo 93 señala como opcional la conciliación en los procesos ejecutivos siempre que no se trate de los iniciados en contra de un municipio, la norma no distingue, de donde concluiríamos que esta opción es para todos ejecutivos incluso los contractuales.

El Consejo de Estado en la sala de consulta y servicio civil Concepto Sala de Consulta C.E. 1870 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil se refiere a la aplicación de los principios como mandato de optimización del ordenamiento jurídico, señalando que *“los principios conducen a espacios de mayor realización de los derechos y garantías de las personas y determinan, que frente a diversas alternativas de entendimiento de una norma, habrá de preferirse aquella que tenga un mayor grado de relación positiva con la Constitución y con el sistema normativo del cual forman parte”*. Por ello atendiendo al espíritu y finalidad del nuevo estatuto y con observancia en los principios del artículo 4 y los es-

peciales para la conciliación administrativa consagrados en el artículo 91, bien puede darse aplicación al principio de interpretación adecuada y considerar que cuando el artículo 90-2 señala que no es susceptible de conciliación judicial los asuntos que deban ventilarse a través de procesos ejecutivos, se refiere a la conciliación como requisito de procedibilidad.

Finalmente, respecto a la conciliación como requisito para acceder a la acción de repetición, desde la L.640/2001, el legislador no previó la conciliación previa para poder adelantar la acción de repetición. En cambio si, el párrafo 1 del art. 37 de la L640/2001, expresamente previó que el requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo no se exigiría para el ejercicio de la acción de repetición; disposición que fue declarada exequible por la H. Corte Constitucional e

la sentencia C-1195/01<sup>76</sup>, en la que se precisó que la no exigencia de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de la acción de repetición es entonces una decisión que el legislador adopta en ejercicio de su autonomía legislativa y que, por tanto, sólo a él le corresponde decidir.

El Consejo de Estado<sup>77</sup>, consideró también que si bien la L.678/2001 en su artículo 4º, inciso 2º dispone que el comité de conciliación de las entidades públicas deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta, de ninguna manera se trata de un requisito de procedibilidad para emprender la acción judicial, pero sí de un compromiso de la instancia administrativa para vigilar que no se adelanten actuaciones innecesarias.

76 Corte Constitucional, sentencia del 15/11/ 2001, expediente D-3519

77 Consejo de Estado, Auto del 30/10/ 2013. Expediente 250002326000 2004 00666 01.

**Artículo 94. Cumplimiento del requisito de procedibilidad.** En los asuntos conciliables en los que la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo constituya requisito de procedibilidad, esta actuación se entenderá surtida en los siguientes eventos:

1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente en la constancia las excusas presentadas por la inasistencia, si las hubiere.
3. Cuando vencido el término de tres (3) meses a partir de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial o su prórroga, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con la sola presentación de la solicitud de conciliación.
4. Cuando por virtud de la aprobación ante el juez contencioso administrativo competente el acuerdo conciliatorio total o parcial no sea aprobado.

**Parágrafo.** Para los eventos indicados en los numerales 1 y 2 del presente artículo el requisito de procedibilidad deberá acreditarse mediante la constancia de que trata la presente ley.

**Concordancias:** L.2220/22, arts. 96 parágrafo, 105, 108, 110, 112; CPACA, arts. 161 núm. 1, modificado por el artículo 31 de la Ley 2080 de 2021 (Requisitos previos para demandar), 180.6 (audiencia Inicial), 243.2 (apelación).

*Comentario: Martha Cecilia Campuzano Pacheco  
Procuradora 121 Judicial II para asuntos administrativos de Tunja*

La conciliación extrajudicial constituye una exigencia previa para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando se formulen pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, por tanto, **el demandante tiene la carga procesal de acreditar ante el Juez el agotamiento del trámite conciliatorio como requisito de procedibilidad** para acceder a la administración de justicia según lo previsto en el numeral 1° del art. 161 de la Ley 1437 de 2011.

El agotamiento del requisito debe surtirse antes de la presentación de la demanda ante la jurisdicción y no después de haberla radicado, por dos razones muy importantes, la primera porque una de las finalidades de este requisito es precaver una controversia judicial haciendo uso de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y en segundo lugar para dar aplicación a las normas jurídicas

que ordenan la suspensión del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, según sea el caso.

El art. 94 contiene los **eventos en los que se entiende surtido el requisito de procedibilidad y la forma como debe acreditarse por el demandante ante el Juez**, lo cual es importante, dado que su incumplimiento genera varias consecuencias de tipo procesal como: i) el rechazo de la demanda de acuerdo con lo dispuesto en el art. 92<sup>78</sup>; o ii) la terminación del proceso según lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, que dispone que cuando en esa audiencia el Juez advierta el incumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial podrá dar por terminado el proceso.

De manera particular, en los eventos previstos en los numerales 1 y 2 se entenderá agota-

<sup>78</sup> Ver comentario al art. 92 L.2220/22.

do el requisito de procedibilidad si no se logra acuerdo conciliatorio en la audiencia, o si las partes o una de ellas no comparece a la audiencia, y la forma de acreditarlo en ambos casos, será la constancia expedida por el agente del Ministerio Público, en el primer caso el mismo día de la audiencia y en el segundo caso al vencimiento de los tres (3) días previstos en el artículo 110 de la Ley 2220 de 2022 para justificar la inasistencia.

Cuando la finalización del trámite conciliatorio obedezca a la inasistencia de las partes o una de ellas a la audiencia, el agente del Ministerio Público deberá indicar expresamente en la constancia las excusas presentadas por la inasistencia, si las hubiere, y la importancia de esta anotación obedece a que la inasistencia injustificada a la audiencia de conciliación tendrá las consecuencias jurídicas establecidas en el art. 110 de la L.2220/22, esto es, que su conducta podrá ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial

que verse sobre los mismos hechos, y multa hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

También prevé la norma transcrita que se entenderá agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación y el demandante podrá acceder directamente a la jurisdicción con la sola constancia de radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial, si vencido el término de tres (3) meses a partir de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial o su prórroga, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa.

Finalmente, reiteró el Estatuto de Conciliación que se entenderá agotado el requisito de procedibilidad y en consecuencia se podrá acudir a la jurisdicción a través del medio de control correspondiente, cuando en el control de legalidad de un acuerdo conciliatorio extrajudicial el juez contencioso administrativo lo impruebe mediante auto, y la justificación obedece a que solamente el auto que aprueba la conciliación hace tránsito a cosa juzgada material.

**Artículo 95. Competencia para la conciliación.** Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo serán adelantadas ante los agentes del Ministerio Público, de acuerdo con las reglas de reparto que defina el Procurador General de la Nación, las cuales no estarán sujetas, necesariamente, al factor de competencia territorial definido para los jueces de conocimiento y deberán brindar garantías de reparto equitativo de la carga y asegurar la imparcialidad y neutralidad frente al asunto de conciliación.

Los agentes del Ministerio Público que adelanten conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo actuarán como servidores públicos imparciales y calificados y velarán porque el acuerdo no afecte el patrimonio público, el orden jurídico, ni los derechos y garantías fundamentales, y que los supuestos de hecho y de derecho cuenten con el debido respaldo probatorio

**Parágrafo 1.** Los agentes del Ministerio Público velarán porque en las conciliaciones extrajudiciales no se menoscaben derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos irrenunciables e imprescriptibles.

**Parágrafo 2.** Los procuradores delegados que intervengan como agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrán adelantar la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa por asignación especial del Procurador General de la Nación cuando lo amerite el interés general, desplazando la competencia que corresponda a los procuradores judiciales para asuntos administrativos.

**Concordancias:** C.P. arts. 116, 277, núm. 7; CPACA, arts. 103 (Objeto y principios), 104 (De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo), 105 (Excepciones), 133 (Impedimentos y recusaciones de los agentes del Ministerio Público ante esta jurisdic-

ción), 149 (Competencia del Consejo de Estado en única instancia), 151 (Competencia de los tribunales administrativos en única instancia), 152 (Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia), 154 (Competencia de los juzgados administrativos en única instancia), 155 (Competencia de los juzgados administrativos en primera instancia), 156 (Competencia por razón del territorio), 303 (Atribuciones del Ministerio Público.); L.2220/22, arts. 56 (Suspensión del término de caducidad o prescripción), 60 (Término para realizar la Audiencia de conciliación), 96 (Suspensión del término de caducidad del medio de control). Resol. 035 del 27 de enero 2023 de la Procuraduría General de la Nación.

*Comentario William Cruz Rojas*

*Procurador 142 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá*

Desde el régimen anterior<sup>79</sup> la competencia para conocer del trámite de las solicitudes de conciliación extrajudicial de aquellos asuntos que son de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa<sup>80</sup> fue asignada de forma exclusiva a los agentes del Ministerio Público, asignación que ha sido respalda por la Corte Constitucional en su jurisprudencia<sup>81</sup> y confirmada por la norma en cita del Estatuto de Conciliación. Conforme a la misma normativa, las reglas de competencia para conocer de las solicitudes por parte de los Agentes del Ministerio Público, han sido las mismas aplicables a los jueces o tribunales administrativos para conocer de las demandas que se instauren ante la jurisdicción; sin embargo, la norma trae como novedad la facultad conferida al Procurador General de la Nación para que este establezca reglas de reparto diferentes para las solitu-

79 L.23/91, L.446/98 y 640/01

80 Conforme a lo señalado en L.1437/11, arts. 103 a 105.

81 Corte Constitucional, sentencia C-893 del 22/08/2001; sentencia C-1195 del 15/11/2001 y sentencia C-417 del 28/05/2002;

des de conciliación, incluso no sujetas al factor territorial, en procura de una distribución equitativa de las mismas entre los funcionarios competentes. La reglamentación correspondiente aún no ha sido expedida, y ha quedado sujeta a la implementación de un sistema único nacional de radicación de solicitudes, conforme se indica en la Resolución 035 de 2023<sup>82</sup>, de la Procuraduría General de la Nación.

Conforme con lo anterior, el agente del Ministerio Público al momento de evaluar la solicitud de conciliación, se encuentra en la obligación de analizar si cuenta con la competencia para conocer de la misma, de acuerdo con las reglas que la regulen; y en caso de no ser competente deberá remitirla a la Procuraduría Judi-

cial que considere debe conocer de esta. De todas formas, la fecha inicial de presentación de la solicitud de conciliación continuará siendo la fecha de suspensión de los términos de caducidad y prescripción<sup>83</sup>, al igual que la tenida en cuenta para contabilizar el término de tres (3) meses para realizar la audiencia correspondiente<sup>84</sup>.

El inciso segundo del artículo reitera los deberes a cargo de los agentes del Ministerio Público asignados en el numeral 7° del artículo 277 constitucional<sup>85</sup>, y resalta la obligación de este de velar porque el acuerdo conciliatorio tenga un respaldo probatorio suficiente; destacando de esta manera una característica que diferencia la conciliación contenciosa administrativa con la realizada en otras materias.

82 “Por medio de la cual se imparten instrucciones administrativas para la implementación de la Ley 2220 de 2022 en el trámite de los procedimientos de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo y se dictan otras disposiciones”

83 L.2220/22, art. 96.

84 L.2220722, arts. 56 y 60.

85 Resalta la norma el deber del Agente del Ministerio Público de velar por que el acuerdo no afecte el patrimonio público, el orden jurídico, ni los derechos y garantías fundamentales; lo cual no implica dejar de lado el cumplimiento de los principios de la función administrativa y fiscal, contenidas en los artículos 209 y 267 de la CP, y los contemplados en el CPACA cuando resulten compatibles con la conciliación.

En el mismo sentido, el párrafo primero de la norma, impone al agente del Ministerio Público la obligación de velar por el respeto de los derechos ciertos e indiscutibles, como los derechos mínimos que no puedan ser objeto de renuncia o prescripción; lo cual es de frecuente aplicación en áreas como el derecho laboral, sin que sea exclusiva de la misma. Este párrafo conserva lo ya dispuesto por la L.640/21 en su art. 8 según la cual sí es posible conciliar cuando de por medio se encuentre en discusión derechos ciertos e indiscutibles o derechos irrenunciables e imprescriptibles, siempre y cuando el acuerdo implique un reconocimiento total de estos derechos<sup>86</sup>; asignando a los agentes del Ministerio Público el deber de oponerse a su vulneración.

El artículo 30.5 del D.L.262/00 asignaba a los Procuradores Delegados en materia Con-

tencioso Administrativa la competencia para conocer de forma exclusiva de los trámites conciliatorios extrajudiciales cuyo conocimiento en sede judicial correspondiera al Consejo de Estado en única instancia, disposición que debe entenderse como modificada por el párrafo segundo de la norma citada, de tal manera que a partir de la fecha de entrada en vigencia del Estatuto, los Procuradores Delegados solo conocen de trámites de conciliación extrajudicial de forma eventual por asignación especial realizada directamente por el Procurador General de la Nación. Así las cosas, en la actualidad las solicitudes de conciliación extrajudicial son por norma general de conocimiento de los Procuradores Judiciales Administrativos I y II, los cuales a su vez tienen a cargo la intervención judicial ante los jueces y tribunales administrativos, respectivamente.

<sup>86</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, sentencia del 28/09/09, exp. 11001-03-15-000-2009-00841-00.

**Artículo 96.** *Suspensión del término de caducidad del medio de control.* La presentación de la petición de convocatoria de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de caducidad del medio de control contencioso administrativo, según el caso, hasta:

1. La ejecutoria de la providencia que imprueba del acuerdo conciliatorio por el juez de lo contencioso administrativo.
2. La expedición de las constancias a que se refiere la presente ley; o
3. El vencimiento del término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud.

Lo primero que ocurra.

**Parágrafo.** Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.

**Concordancias:** L.2220/22, arts. 4.3 (principio de celeridad), 60 (plazo para realizar la audiencia), 87 (remisión normativa), 102 (inadmisión), 104 (constancia para asuntos no conciliables), 105 (constancia), 109 (acta de audiencia de conciliación) y 113 (aprobación judicial); CPACA, arts. 54 (uso de medios electrónicos) y 164 (oportunidad para presentar la demanda).

*Comentario Yeison Rene Sánchez Bonilla*

*Procurador 105 Judicial I para asuntos administrativos de Ibagué*

El legislador diseñó la suspensión del término de caducidad como un mecanismo de protección. Su propósito es asegurar que las partes involucradas no vean frustrada la oportunidad de ejercer el medio de control por el hecho de



acudir a esta vía de solución de conflictos. De esta manera, se facilita un escenario propicio para fomentar un acuerdo exitoso a través de la solución de conflictos autocompositiva<sup>87</sup>.

Por tanto, es importante definir claramente el momento a partir del cual inicia la suspensión mencionada y bajo qué circunstancias se restablece la caducidad.

En cuanto a su inicio, el término de la caducidad se detiene desde la “**presentación**” de la solicitud de conciliación extrajudicial, distinguiéndola de la radicación, que puede ocurrir posteriormente.

Surge una pregunta frecuente sobre cuándo se considera presentada dicha solicitud cuando se realiza fuera del horario hábil a través de medios electrónicos. Aunque el Estatuto de Conciliación no aborda este tema directamente, el artículo 87 remite, en primer lugar, a las reglas de proce-

dimiento de la Parte Primera del CPACA. En este contexto, el inciso tercero del artículo 54 del Código establece que estas actuaciones “*se entenderán hechas en término siempre que hubiesen sido registrados hasta antes de las doce de la noche y se radicarán el siguiente día hábil*”.

Para finalizar este punto, es esencial tener presente que el art. 102 de la L. 2220/22 establece que, si la solicitud de convocatoria es inadmitida y no se subsana oportunamente, se declarará desistida y “se tendrá por no presentada”. Por lo tanto, la suspensión de la caducidad no tendría lugar bajo este escenario.

Se hace necesario especificar hasta qué momento se extiende el efecto suspensivo de la caducidad. La norma que es objeto de comentario identifica tres eventos puntuales que levanta esta suspensión, reanudando así el plazo de caducidad a partir del día siguiente a su

<sup>87</sup> Consejo de Estado, sentencia del 4/11/10, exp: 15001-23-31-000-2006-01415-01 (0281-10).

ocurrencia. El primero de estos eventos es la **ejecutoria del auto que impruebe el acuerdo conciliatorio**

A diferencia del tenor literal del párrafo segundo del art. 37 de la L.640/01, la nueva disposición comprende tanto los asuntos en los que se exige cumplir con el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial como aquellos en los que su agotamiento es facultativo, ya que la novedosa norma no hace distinciones.

Vale la pena destacar que el numeral en estudio no mencionó la aprobación de lo pactado en la medida en que esta circunstancia constituye, por sí sola, fuente de obligaciones que prestan mérito ejecutivo y efectos de cosa juzgada<sup>88</sup>. Bajo este panorama, lo conducente no es la reanudación de la caducidad del medio de control anterior, sino la aplicación

de un nuevo término de cinco años desde que la obligación acordada se hace exigible para solicitar su ejecución<sup>89</sup>.

La segunda hipótesis es la **expedición de la constancia** de agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial<sup>90</sup>. La norma es clara en señalar que esta condición se cumple con la “*expedición*” de dicho documento público, no con su entrega. Pero qué sucede si entre la expedición y la entrega existe un intervalo que resulta relevante para la configuración de la caducidad en el proceso judicial.

El Consejo de Estado<sup>91</sup> ha subrayado que la emisión de la constancia no es suficiente; debe entregarse al interesado. “Lo contrario, conllevaría a imponerle al solicitante consecuencias jurídicas de un hecho que no le es atribuible” y del cual no ha sido

<sup>88</sup> L.20220/22, art. 113.

<sup>89</sup> L.1437/11, art. 164.2, lit. k.

<sup>90</sup> L.2220/22, art. 105.

<sup>91</sup> Consejo de Estado, Auto interlocutorio O-0229-2018 del 16/08/18, exp. 17001-23-33-000-2016-00149-01 (3523-16).

oportunamente informado. En situaciones excepcionales como esta, “el término queda suspendido... hasta el día en que el agente del Ministerio Público ponga la constancia a disposición del interesado”.

No obstante, el art. 105.3 de la L.2220/22 dispuso que al concluir la audiencia de conciliación sin acuerdo, la constancia debe emitirse y ponerse de inmediato a disposición del interesado. Con esto se busca que la expedición y entrega de la constancia sucedan el mismo día, reduciendo considerablemente la posibilidad de que transcurran días entre ambos eventos.

Ahora bien, ¿qué ocurre si se llega a un arreglo parcial? ¿Es necesario expedir constancia respecto a lo no conciliado? Una lectura sistemática sugiere que sí. En efecto, el artículo 109.7 del Estatuto de Conciliación prescribe que, en caso de acuerdo parcial, se debe consignar en el acta de conciliación “los puntos que fueron materia de arreglo y aquellos que no lo fueron, advirtiendo a los inte-

resados acerca de su derecho de acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar respecto de lo que no fue objeto de acuerdo”.

Para ejercer este derecho de acceso a la jurisdicción es indispensable, de acuerdo con el artículo 105 en concordancia con el artículo 94 del Estatuto, expedir la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad sobre aquellas pretensiones que no fueron acordadas. De esta manera, el plazo para demandar se reanuda con respecto a esos puntos que no fueron objeto de arreglo.

Cabe aclarar que no existe ninguna norma que excluya a los asuntos no susceptibles de conciliación de los beneficios suspensivos en comento. Por lo tanto, se puede concluir que la caducidad se detiene desde la presentación de la solicitud de convocatoria hasta la emisión de la constancia que indiquen que las pretensiones no son conciliables<sup>92</sup>, claro, dentro de los plazos previstos en el art. 104 de la L.2220/22.

92 Consejo de Estado, Auto interlocutorio O-0229-2018 del 16/08/18, exp. 17001-23-33-000-2016-00149-01 (3523-16).

Por último, el **tercer evento** que pone fin a la suspensión de la caducidad es el paso del tiempo, concretamente, el vencimiento de los tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud. Este período constituye el límite máximo concedido para llevar a cabo la audiencia de conciliación<sup>93</sup>.

Precisadas las tres hipótesis que marcan el fin de la suspensión del término de la caducidad, es aconsejable abordar la cuestión de cómo proceder cuando concurren varias causales. ¿Podrá el interesado invocar aquella que le resulte más favorable?

En este punto, el Estatuto de Conciliación previó que aquella causal que primero ocurra en el tiempo tendrá el efecto jurídico de reanudación. Sin embargo, es importante precisar que este condicionamiento temporal se aplica exclusivamente a las situaciones de expedición de constancia y el vencimiento de los tres meses,

mas no a la improbación de lo pactado. Veamos.

En primer lugar, al observar el art. 113 de la L. 2220/22 se deduce razonablemente que el proceso de llegar a un acuerdo conciliatorio y luego arribar a la firmeza del auto que lo desaprueba requiere más de tres meses contados desde la presentación de la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público. Aceptar que la expresión “*Lo que ocurra primero*” se aplique a los tres eventos descritos conduciría a que la causal relacionada con la improbación no tendría ninguna consecuencia ni aplicación práctica, contradiciendo el principio de efecto útil de las normas.

Además, nótese que la primera causal, vinculada con el auto improbatorio, está separada sintácticamente de las dos restantes hipótesis mediante un punto y aparte. En cambio, estas últimas están separadas por un punto y coma, lo que sugiere que son sintácticamente independien-

93 L.2022/22, art. 60.

tes, pero con relación semántica atadas por la conjunción disyuntiva “o” y la expresión “Lo que ocurra primero” para definir cuál de las dos alternativas se debe seleccionar.

Por tanto, una interpretación gramatical conduce a concluir que la expresión “Lo que ocurra primero” está destinada a definir cuál de las dos últimas alternativas (constancia o vencimiento de términos) se debe elegir en caso de que ambas concurren, ya que son las dos opciones vinculadas con la aludida disyuntiva.

Una interpretación teleológica respalda la misma tesis. Recordemos que la suspensión del término de la caducidad busca ofrecerles a los participantes un escenario apropiado para lograr un acuerdo exitoso sin que corran el riesgo de que fenezca la oportunidad para demandar mientras se adelanta este trámite. Esta postura está acorde con el principio de celeridad en materia conciliatoria que establece que las normas

de procedimiento deben interpretarse y aplicarse “en función de la solución autocompositiva del conflicto”.<sup>94</sup>

El Consejo de Estado abordó un caso en el que se alcanzó un arreglo después de los tres meses iniciales gracias a una prórroga por mutuo acuerdo, el cual, a la postre, fue improbadado. En primera instancia, sólo se contabilizó la suspensión hasta que culminaron los tres meses, que fue lo que ocurrió primero, lo que llevó a declarar probada la excepción de caducidad.

El alto tribunal revocó la anterior decisión. Consideró que no era razonable forzar al usuario que emplea la conciliación a presentar una demanda “antes que finalice el trámite conciliatorio para evitar que fenezca el término de caducidad, y menos aun cuando las partes llegan a un acuerdo amigable, pues lo coherente es que termine la etapa de conciliación, para así iniciar la actuación contenciosa”.

<sup>94</sup> L.2022/22, art. 4.3.

Por esta razón, “la suspensión de la caducidad se toma desde la presentación de la solicitud hasta la ejecutoria de la providencia que define la aprobación o improbación del acuerdo proferida por el juez administrativo”<sup>95</sup>.

**Artículo 97. Impedimentos y recusaciones.** Las causales de recusación y de impedimento previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que la modifique o sustituya, serán las aplicables a los agentes del Ministerio Público en el trámite de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos.

La intervención del agente del Ministerio Público en cumplimiento de las atribuciones que le son propias en la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo, no dará lugar a impedimento ni recusación por razón del desempeño de tal cargo, respecto de las actuaciones posteriores que deba cumplir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**Concordancias:** L.2220/22, arts. 3 (Definición y Fines de la conciliación), 4.10 (Principios, Principio de neutralidad e imparcialidad), 28 (Requisitos para ser conciliador), 30.2 (Deberes y obligaciones del conciliador en derecho ante el centro de conciliación), 33 (Impedimentos y recusaciones), 88 (Definición de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo); CPACA, arts. 3.3 (Principios), 11 (conflictos de interés y causales de impedimento y recusación), 12 (Trámite de los impedimentos y recusaciones), 130 (Causales) 133 (Impedimentos y recusaciones de los agentes del ministerio público ante esta jurisdicción); CGP, art. 141 (Causales de recusación); D.262/00, art. 36 (Coordinación de la intervención ante las autoridades judiciales). L.1952/19, arts. 23 (Garantía de la función pública), 26 (La falta disciplinaria), 40 (Incorporación de

<sup>95</sup> Consejo de Estado, sentencia del 4/11/10, exp: 15001-23-31-000-2006-01415-01 (0281-10).

inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses), 56.5 (Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses), 72.1 y 72. (Sujetos y faltas gravísimas).

*Comentario Jerly Lorena Ardila Camacho*

*Procuradora 134 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá*

El inciso 2 de este artículo es consistente con el entendimiento que se le ha dado al art. 141.2 del CGP, que por remisión de los artículos 130 y 131 de la L.1437/11 aplica al Ministerio Público cuando interviene ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en cuanto el impedimento se configura por haber intervenido sobre el asunto concreto al interior del mismo proceso judicial en instancia anterior. Por su parte, el impedimento previsto en el art. 11.11 de la L.1437/11, se presenta si el Ministerio Público intervino sobre iguales cuestiones por fuera del trámite de conciliación.

**Artículo 98.** *Atribuciones de los agentes del ministerio público.* Los agentes del Ministerio Público tendrán, entre otras, las siguientes atribuciones dentro del trámite de la conciliación extrajudicial:

1. Admitir, inadmitir, rechazar o declarar desistida la solicitud de conciliación extrajudicial. Cuando se declare desistida se entenderá como no presentada.
2. Solicitar que se complemente la solicitud de conciliación cuando a ello hubiere lugar.
3. Citar a audiencia de conciliación por el medio más expedito.
4. Dirigir de manera personal, directa e indelegable la audiencia; ilustrar a los comparecientes sobre el objeto, alcance y límites de la conciliación.

5. Citar a la audiencia de conciliación al funcionario que ostente la ordenación del gasto o a su delegado.
6. Solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio.
7. Solicitar el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación o quien haga sus veces, cuyos informes o conceptos servirán de prueba en los procedimientos conciliatorios.
8. Solicitar al Comités [sic] de Conciliación que reconsidere su decisión positiva o negativa de conciliar en los casos en los que se evidencie:
  - i. Alta probabilidad de condena.
  - ii. Que existan sentencias de unificación o jurisprudencia reiterada sobre la materia.
  - iii. Se considere que la fórmula de conciliación compromete la legalidad, en cuanto en el mismo sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, o no esté conforme al interés público o social o se atente contra él o del mismo se derive un agravio injustificado a una de las partes o a un tercero, o sea lesivo para el patrimonio público.

En caso de que el comité persista en su decisión, deberá manifestar sus razones.

9. Proponer fórmulas de acuerdo y motivar a las partes para que las presenten. El agente del Ministerio Público podrá realizar audiencias privadas con las partes para explorar fórmulas de arreglo.
10. Suspender la audiencia de conciliación.



**Concordancias:** CPACA, art. 303.7 (atribuciones del Ministerio Público); C.P., art. 277; L.2220/22, arts. 95, 99, 100, 101, 102 y 103.

*Comentario Álvaro Raúl Tobo Vargas*

*Procurador 9 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá*

En primer término, se debe señalar que los agentes del Ministerio Público asignados a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo están representados por los procuradores delegados que actúan ante el Consejo de Estado, los Procuradores Judiciales II que actúan ante Tribunales Administrativos de departamento y por los Procuradores Judiciales I que actúan ante Juzgados Administrativos del Circuito de todo el país.

Se consignan en esta norma las principales funciones de los agentes del Ministerio Público en el trámite de la conciliación extrajudicial.

Los procuradores judiciales revisan el cumplimiento de los requisitos legales que se deben satisfacer al solicitar un trámite de esta naturaleza y, de acuerdo con ese examen, deben

admitir, inadmitir o rechazar la solicitud, dependiendo de las circunstancias que se presenten en el caso concreto.

Se admitirá la solicitud cuando se cumpla la totalidad de los requisitos establecidos por el artículo 101 de la L.2220/22, se inadmitirá cuando se omita cualquiera de ellos y se rechazará en los eventos señalados por el artículo 103 del citado estatuto legal.

Si, inadmitida una solicitud, el interesado no la subsana en el término de cinco días contados a partir del día siguiente a la notificación, la solicitud de conciliación se declarará desistida y se tendrá por no presentada.

Al admitir la solicitud de conciliación, el agente del Ministerio Público citará a los interesados a la audiencia por el

medio que considere más expedito, dando aplicación a lo establecido en los artículos 99 y siguientes del Estatuto de Conciliación, utilizando para ello los medios electrónicos. Además de fijar la fecha y hora para la realización de la audiencia se indicará la modalidad en la que se llevará a cabo y las reglas aplicables.

Por tratarse de una función directamente otorgada por la ley, el procurador judicial debe dirigir de manera personal la audiencia, sin que pueda delegar esa facultad; en consecuencia, la labor que cumple como conciliador es el de dirigir y guiar la actuación poniendo todo su conocimiento y capacidades para lograr que las partes consigan un acuerdo, incluso a partir de fórmulas por él propuestas.

Conforme lo señalado por la Jurisprudencia (Corte Constitucional, sentencia C-111 del 24/02/99) el papel del agente del Ministerio Público en la conciliación no debe ser meramente formal, sino que tiene la obligación constitucional y

legal de velar por el orden jurídico y por la protección del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos.

Respecto de las pruebas en que se funda la solicitud de conciliación, si bien el artículo 107 de la L.2220/22 señala que las partes deberán allegarlas, el agente del Ministerio Público puede solicitar las que considere indispensables, para establecer los supuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio.

La norma en comento establece la competencia del Ministerio Público para citar directamente a la audiencia al ordenador del gasto con el objeto de analizar las fórmulas de conciliación y, también, para realizar audiencia privadas con las partes con la finalidad de explorar fórmulas de arreglo, sin que ello pueda suponer una afectación de su imparcialidad en el trámite.

El agente del Ministerio Público está facultado para solicitar reconsideración de la decisión a



los comités de conciliación en aquellos casos en que existe alta probabilidad de condena, se cuente con precedentes jurisprudenciales aplicables al caso o se considere que la fórmula de conciliación planteada es inconstitucional o ilegal, no esté conforme con el interés público o resulte lesiva para el patrimonio público. En estos eventos, es claro que el procurador deberá expresar con detalle las razones que fundan su solicitud para que el Comité de Conciliación pueda realizar el estudio correspondiente y, en caso de no modificar su postura, presente el fundamento razonado de su decisión.

## CAPÍTULO II

### DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**Artículo 99.** *Utilización de medios electrónicos.* En el trámite de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo deberán utilizarse medios electrónicos en todas las actuaciones y, en particular, para llevar a cabo todas las comunicaciones, tanto del Ministerio Público con las partes como con terceros, para la comunicación sobre las decisiones adoptadas, la presentación de memoriales y la realización de audiencias, así como para el archivo de la actuación y su posterior consulta. La comunicación transmitida por medios electrónicos se considerará recibida cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

Bajo la dirección del agente del Ministerio Público, las partes y los demás intervinientes participarán en las audiencias a través de videoconferencia, teleconferencia o por cualquier otro medio técnico. La formación y guarda del expediente deberá llevarse íntegramente a través de medios electrónicos o magnéticos.

La Procuraduría General de la Nación deberá implementar los mecanismos electrónicos idóneos, confiables, seguros y suficientes para la implementación de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa por medios electrónicos.

Las audiencias de conciliación se realizarán de forma presencial o por medios virtuales conforme a la regulación que expida la Procuraduría General de la Nación para tales efectos.

**Parágrafo 1.** Las comunicaciones a las entidades públicas de todos los niveles y las privadas que cumplan funciones administrativas serán realizadas al buzón de correo electrónico de que trata el artículo 197 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la norma que lo sustituya o modifique. Los convocantes deberán proporcionar el canal digital para los efectos señalados en el presente artículo, sin perjuicio de poder realizar notificaciones o comunicaciones al correo electrónico de que trata el numeral 2 del artículo 291 del Código General del Proceso o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. Las comunicaciones a las personas jurídicas o naturales privadas serán realizadas al buzón de correo electrónico que aparece registrado en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio.

**Parágrafo 2.** No obstante lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, se presumen auténticos los memoriales y demás comunicaciones cruzadas entre los agentes del Ministerio Público y las partes o sus abogados, cuando sean originadas desde el canal digital suministrado en la petición de convocatoria o en cualquier otro acto del trámite.

**Concordancias:** CPACA, arts. 5, 8, 35, 37, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 197. CGP, art. 291. L.2220/22, arts. 100, 101, 102, 106. L.527/99, arts. 17, 21, 29. R.35/23, arts. 1, 2, 4, 5,

*Comentario: David De La Torre Vargas*

*Procurador 153 Judicial II para asuntos administrativos de Neiva*

El legislador establece como “regla general” la utilización de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en el trámite de la conciliación en materia contencioso-administrativa. Esto implica que se impone a las partes e intervinientes, la obligación de presentar las solicitudes, sus pruebas y anexos y dirección de notificación por medios electrónicos y se establece a la Procuraduría General de la Nación el deber de realizar el trámite, adelantar las audiencias, comunicaciones, notificaciones, actas y expedición de constancias y demás actuaciones por medios electrónicos.

A través de la resolución 35 de 2023<sup>96</sup> la Procuradora General de la Nación concreta el mandato del legislador, señalando que “*El trámite de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos se realizará privilegiando los medios electrónicos*”. Esta resolución determina los mecanismos digitales y regula los canales electrónicos y su forma

de utilización para la recepción de solicitudes. Se disponen dos canales para la radicación de solicitudes: la sede electrónica y buzones de conciliación por sedes territoriales.

Para garantizar la prevalencia de los medios electrónicos se define que la recepción física será excepcional en los casos en los que el interesado acredite sumariamente, que encontró barreras de acceso o manifieste que no cuenta con los medios tecnológicos para presentar la petición por medios electrónicos. En este evento, una vez recibida es deber de la Procuraduría General de la Nación proceder a su digitalización.

En lo atinente a las audiencias se establece la regla general de su realización no presencial sincrónica. Para ello, señala como canal a la plataforma Microsoft Teams integrada a la *suit* de Office 365, con el fin de garantizar la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de dichas diligencias, así

<sup>96</sup> Procuraduría General de la Nación. R.35/23 del 27/01/2023.

como la plena identificación y representación de los intervinientes e interesados.

Así las cosas, la L.2220/ 2022 y la Resolución 35 de 2023, han establecido regulación específica para la presentación de solicitudes, el otorgamiento de poderes, la participación no presencial y sincrónica en las audiencias de conciliación, en la conservación de documentos y el acceso a los mismos.

También debe señalarse que el artículo en comento se encuentra conforme a lo indicado por la Corte Constitucional en sentencias C-420/20<sup>97</sup> y SU-387/22<sup>98</sup> estableciendo que las comunicaciones se entienden surtidas en el momento en que se obtenga el acuse de recibido o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje.

De otra parte, el parágrafo 1 se encarga de determinar las direcciones a las cuales se deben surtir las comunicaciones

relacionadas con el trámite conciliatorio extrajudicial en materia contencioso administrativa, remitiéndose para ello a la regulación contenida en el artículo 197 del CPACA y 291 numeral 2 del CGP para notificación de organismos y entidades públicas y personas jurídicas o naturales privadas y/o que desempeñen funciones públicas.

Por su parte, el parágrafo 2 establece una presunción legal de autenticidad respecto de “los memoriales y demás comunicaciones cruzadas entre los agentes del Ministerio Público y las partes o sus abogados, cuando sean originadas desde el canal digital suministrado en la petición de convocatoria o en cualquier otro acto del trámite”. Presunción esta que admite prueba en contrario y que incorpora al trámite conciliatorio en materia contencioso-administrativa la presunción de autenticidad de documentos, esta vez extendida no solo respecto a las pruebas

97 Corte Constitucional, sentencia C-420 del 24/09/2020

98 Corte Constitucional, sentencia SU-387 del del 03/11/2022

sino frente a cualquier comunicación cruzada entre el Ministerio Público y las partes o sus abogados que se haya dado a través de medios digitales informados en la solicitud o de manera posterior en el trámite.

Finalmente, la norma refiere a la L.527/99 “*Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y*

*se dictan otras disposiciones*”, para señalar que dicha presunción de autenticidad no deroga ni subroga lo establecida en aquella puntualmente en lo atinente a las entidades de certificación que garantizan la autenticidad de las firmas digitales (art. 29) o la presunciones de origen (art. 17) o de recepción (art. 21) de los mensajes de datos. Por lo que debe entenderse que esta nueva presunción no riñe con las establecidas en la Ley 527 sino que se complementan.

**Artículo 100. Inicio de la actuación.** La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo se iniciará con la radicación por los medios electrónicos dispuestos por el Ministerio Público de la solicitud del interesado, que deberá presentarla por medio de abogado inscrito con facultad expresa para conciliar, quien concurrirá, en todo caso, a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación.

El poder podrá aportarse física o electrónicamente. En este último caso se podrá conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma y se presumirá auténtico y no requerirá de ninguna presentación personal o reconocimiento.

En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados.

Los poderes otorgados por personas inscritas en el registro mercantil, deberán ser remitidos desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales y los conferidos por entidades públicas deberán ser remitidos desde el correo electrónico institucional del funcionario con la facultad para su otorgamiento.

**Parágrafo.** Podrá presentarse solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo a nombre de una persona de quien no se tenga poder, en los eventos y bajo las condiciones previstas en el Código General del Proceso para el agente oficioso. No será necesario prestar caución.

Si el interesado no ratifica la solicitud dentro de los diez (10) días siguientes a la admisión de la convocatoria, se entenderá desistida y como no presentada.

El agente oficioso deberá actuar por medio de abogado.

**Concordancias:** L.2220/22 art. 101.16 (requisitos de la petición – poder), art. 123 (apoderados entidades); CGP arts. 57 (agencia oficiosa procesal), 74 a 77 (apoderados), 103 (autenticidad de memoriales remitidos por correo electrónico), art. 244 (documentos auténticos); L.527/99 art. 2.a (definición de mensaje de dato); L.2213 de 2022, art. 5 (poderes especiales para actuaciones judiciales).

*Comentario Adriana Del Pilar Gutiérrez Hernández  
Procuradora 94 Judicial I para asuntos administrativos de Villavicencio*

En esta disposición se el uso de judicial en materia de lo con- los medios de la información y tencioso administrativo, pues las comunicaciones en el trá- se establece que la solicitud mite de la conciliación extra- se presentará por los medios

electrónicos dispuestos por el Ministerio Público. En este sentido se guarda concordancia con lo previsto en el artículo 99 anterior, por lo que se remite al comentario que al respecto fue efectuado.

Respecto al poder y específicamente el que se aporta electrónicamente, el artículo 100 que se comenta acogió en forma íntegra lo dispuesto en la L.2213/22, dando claridad respecto a la firma, indicación del correo del apoderado (el inscrito en el Registro Nacional de Abogados y trazabilidad del mismo cuando es otorgado por personas inscritas en el Registro Mercantil) y estableciendo específicamente la trazabilidad del correo institucional cuando es otorgado por entidades públicas.

En relación con los requisitos exigidos para el otorgamiento de poder y reconocimiento de personería jurídica, con poderes otorgados electrónicamente mediante mensaje de datos la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha determinado que la L.2213/22, es

aplicable a los procesos de todas las jurisdicciones y que los requisitos establecidos para el otorgamiento de poderes (art. 5°) deben cumplirse.

Específicamente, frente a la trazabilidad del mensaje de datos la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 26/04/23, radicado 50001-22-13-000-2023-00022-01, señaló que teniendo en cuenta la L.2213/22, se presume la autenticidad del poder otorgado mediante mensaje de datos, por lo que no pueden ser exigidos requisitos adicionales. Se precisó en la sentencia que: (i) el poder no requiere firma manuscrita, (ii) se podrá conferir por mensaje de datos y (iii) en todo caso, este se presume auténtico. Además, recordó a los administradores de justicia su deber de procurar el uso de las tecnologías, lo que permite que el poder judicial sea conferido por mensaje de datos sin requisitos adicionales.

El Estatuto de conciliación exige una trazabilidad cuando se trata de poderes otorgados por funcionarios públicos fa-

cultados en representación de la entidad a la que están vinculados, así mismo cuando se trate de personas inscritas en el registro mercantil. La discusión puede surgir frente a la trazabilidad de poderes otorgados mediante mensaje de datos por particulares no inscritos en el Registro mercantil.

Respecto a la agencia oficiosa, no se hace mayor comentario, ya que con anterioridad a la expedición del Estatuto de Conciliación se aplicaba en los procedimientos administrativos haciendo extensivo lo dispuesto en el Código General del Proceso, Art. 47. Hoy se encuentra regulada esta figura expresamente en el Estatuto de Conciliación.

**Artículo 101.** *Petición de convocatoria de conciliación extrajudicial.* La petición de convocatoria de conciliación extrajudicial podrá presentarse en forma individual o conjunta, física o electrónica, ante el agente del Ministerio Público, y deberá contener los siguientes requisitos:

1. Designación del funcionario a quien se dirige.
2. Individualización de las partes y de sus representantes legales, si fuere el caso.
3. Fundamentos de hecho en que se sustenta la solicitud.

Finalmente, es importante recordar que la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del parágrafo 3 del art. 1 de la L.640/01 que impuso la necesidad de actuar mediante abogado en la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, en sentencia C- 033 del 25/01/05, señaló que “...el establecimiento de la obligación de estar asistido por abogado en el trámite de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, resulta ser un medio idóneo y razonable para lograr un fin constitucionalmente legítimo, como lo es el de asegurar el cumplimiento de los principios de igualdad, transparencia y aún el de celeridad en el trámite conciliatorio”.

4. Fundamentos jurídicos de la solicitud.
5. Pretensiones que el convocante formularía en una eventual demanda y la fórmula de conciliación extrajudicial que propone, expresado con precisión y claridad.
6. Estimación razonada de la cuantía.
7. Indicación del medio de control que se ejercería.
8. Relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso.
9. Demostración del agotamiento del procedimiento administrativo y de los recursos que sean obligatorios en este, cuando ello fuere necesario.
10. Manifestación, bajo la gravedad del juramento de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos y pretensiones.
11. Indicación del canal digital en donde se surtan las comunicaciones y número telefónico de contacto.
12. Constancia de que a la convocada le fue enviada copia íntegra de la petición de convocatoria de conciliación al buzón electrónico de notificaciones judiciales. En el caso de personas no obligadas a contar con buzón electrónico, deberá acreditarse remisión a la dirección física que corresponda.
13. Constancia de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado recibió copia íntegra de la petición de convocatoria de conciliación, si una de las partes es entidad pública del orden nacional.
14. Firma del apoderado del solicitante.



15. Certificado de existencia y representación legal de las partes cuando los intervinientes son personas naturales o jurídicas de derecho privado y están obligadas al mismo de acuerdo con su actividad.

16. Poder para actuar.

**Concordancias:** C.N., arts. 23; CPACA, arts. 13 (derecho de petición), 197 (dirección electrónica para efectos de notificaciones judiciales); L. 2220/22 arts. 99 (Utilización de medios electrónicos); L. 1564/12, art. 85; Resolución 035/23 Procuraduría General de la Nación.

*Comentario Diego Fernando Burbano Muñoz*

*Procurador 35 Judicial II para asuntos administrativos de Pasto*

Como novedades frente a lo dispuesto anteriormente por el D. 1069/15, art. 2.2.4.3.1.1.6., la L. 2220/22 art. 101 señala expresamente que puede presentarse de manera electrónica. De otro lado omite la expresión “*los aspectos que se quiere conciliar*”. En cambio, se aporta claridad, precisando que debe señalarse los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta la solicitud (núm. 3 y 4 *Ibid.*). La nueva norma despeja por otro lado, cualquier duda en cuanto a la naturaleza de las pretensiones a incoar, pues estas deben ser semejantes a aquellas que se plasmarán con

la eventual demandada. Exige, por otra parte, que el convocante proponga una fórmula de conciliación a considerar por parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial (núm. 5 *Ibid.*), insumo que le permite a dicha instancia delinear un marco decisional con el que intervendrá en la audiencia.

Se precisa que la manifestación bajo gravedad de juramento de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación semejantes cobijará tanto hechos como pretensiones (núm. 10 *Ibid.*). Es congruente con la introducción de las nue-

vas tecnologías de la información (núm. 11 L. 2220/22) para el trámite íntegro de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo (art. 99 *ibíd.*; Resolución 035/23 Procuraduría General de la Nación.). Se armoniza con la L.1437/11, art. 197 en torno a la dirección electrónica para notificación judiciales, a donde se dirigirá copia “íntegra” de la solicitud de conciliación por parte del convocante.

Finalmente debe decirse que la nueva disposición torna explícitos requisitos que antes estaban dispersos o implícitos

en otras disposiciones. Tal es el caso de la constancia de recibido por parte de la ANDJE de la copia íntegra de la solicitud de conciliación, cuando se trate de entidades del orden nacional, así como el poder para actuar que antes se deducía del derecho de postulación exigido (núm. 9, 16 *Ibid.* respectivamente). Así mismo en contraposición a lo dispuesto en la L. 1564/12, art. 85, se deberá aportar el certificado de existencia y representación legal de personas naturales o jurídicas de derecho privado que estén obligadas al mismo.

**Artículo 102.** *Inadmisión de la petición de convocatoria.* El agente del Ministerio Público verificará el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior. En caso de incumplimiento, mediante decisión contra la que no procederán recursos, indicará al solicitante los defectos que debe subsanar, para lo cual concederá un término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente de la comunicación de la decisión.

La subsanación de la petición de convocatoria deberá presentarse con la constancia de envío al convocado y, cuando corresponda, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.

Si vencido el término para subsanar no se corrigen los defectos indicados, mediante decisión que se comunicará al convocante, se declarará el desistimiento de la solicitud y se tendrá por no presentada.

**Parágrafo 1.** En ningún caso se podrá rechazar de plano la solicitud por ausencia de cualquiera de los requisitos señalados en el presente artículo. En este evento, se dará aplicación a lo establecido en el artículo siguiente.

**Parágrafo 2.** Las solicitudes de conciliación extrajudicial presentadas por medios electrónicos no requerirán de la firma digital definida por la Ley 527 de 1999 y en estos casos bastará la identificación suministrada por el solicitante, sin perjuicio de lo señalado en la presente ley.

**Parágrafo 3.** La aclaración, adición y reforma de la petición de conciliación podrá realizarse en los mismos eventos previstos para la demanda en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la sustituya o modifique, dentro de los diez (10) días siguientes a su radicación. En estos eventos el agente del Ministerio Público verificará que los asuntos objeto de aclaración, adición o reforma sean conciliables en (los términos señalados en esta ley).

**Concordancias:** Ley 1437 de 2011 – C.P.A.C.A. arts. 16 (desistimiento tácito), 56 (notificaciones electrónicas), 75 (improcedencia de recursos), 173 (aclaración, adición y reforma), 161-1 (requisito de procedibilidad), 303 (atribuciones del Procurador Judicial); Ley 1564 de 2012 – C.G.P. art. 613 (traslado ANDJE); Ley 2220 de 2022 – Estatuto de conciliación arts. 4 (principios), 6 (actuación electrónica), 91 (principios de la conciliación administrativa), 92, 93 (requisito de procedibilidad), 96 (suspensión término de caducidad), 98 (atribuciones Ministerio Público), 99 (utilización de medios electrónicos), 101 (requisitos), 106 (admisión), 114 (recursos); Resolución No. 035 de 27/01/2023 de la Procuradora General de La Nación arts. 1 (uso de tecnologías de la información), 2 (presentación de la solicitud de conciliación).

*Comentario Fabricio Pinzón Barreto*

*Procurador 147 Judicial II asuntos administrativos de Bogotá*

**1. INADMISIÓN:** Procederá la inadmisión de la solicitud de conciliación siempre que el Agente del Ministerio Público advierta que no se cumplen los presupuestos formales que para su presentación establece el artículo 101.

La Corte Constitucional en la sentencia C-598 de 2011<sup>99</sup>, al estudiar la constitucionalidad de los parágrafos segundo y tercero del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010<sup>100</sup> que introdujo la etapa de inadmisibilidad, conceptuó que al establecerse la inadmisión del trámite de la solicitud de conciliación se busca garantizar el cumplimiento no solo de requisitos formales, sino rodear de una mayor seriedad la conciliación, tener los elementos suficientes para “determinar si la parte que cita realmente le asiste

*una pretensión legítima*” con elementos de juicio suficientes para provocar fórmulas de arreglo, y verificar la efectividad de los derechos reclamados, todo ello además en aras de satisfacer el carácter ágil y expedito del mecanismo autocompositivo.

En igual sentido, el Consejo de Estado ha determinado que las exigencias formales para el trámite conciliatorio “*permiten tener elementos suficientes para establecer si a la parte que convoca realmente le asiste una pretensión legítima*”<sup>101</sup>.

**2. RECURSOS:** Con el fin de hacer eficiente el trámite de la conciliación, se establece la expresa improcedencia de recurso alguno contra el auto que del Agente del Ministerio Público inadmite la solicitud de conciliación por ausencia de los requisitos

<sup>99</sup> Corte Constitucional Sentencia C-598 de 2011 de 10/08/2011.

<sup>100</sup> Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

<sup>101</sup> Consejo de Estado Sección Segunda Subsección B, fallo de tutela del 14/05/2019, expediente 25000-23-42-000-2019-00205-01.

del artículo 101, exclusión que solo recae sobre este proveído que, por primera vez, se extrae de la cláusula general de impugnación de las actuaciones administrativas definida en el numeral 1° del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011<sup>102</sup>.

Lo anterior implica que queda sin efectos la instrucción previa de la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa que permitía extender el plazo hasta quince (15) días hábiles, mientras transcurría el término de ejecutoria de la decisión según el artículo 76 del C.P.A.C.A.<sup>103</sup>

**3. TÉRMINO PARA SUBSANAR:** Teniendo en cuenta que contra el auto inadmisorio no procede recurso alguno, el término para la

subsanción de la solicitud de conciliación es preclusivo, concediéndose para el efecto cinco (5) días; este plazo comenzará a contabilizarse desde el día hábil siguiente a la comunicación del auto de inadmisión, so pena de considerarse no corregida la solicitud.

En concordancia con lo establecido en el artículo 99 del Estatuto, la comunicación se librará a través de medios electrónicos, para lo cual el solicitante informará su canal digital para la práctica de notificaciones (numeral 11 artículo 101), considerándose entregada al cursar el acuse de recibo que usualmente es emitido en forma automática por el servidor electrónico de destino; sobre el particular puntualizó

102 “Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque”.

103 Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa memorando No. 16 del veintiséis (26) de julio de dos mil veinte (2020), anexo 2 – flujograma: “Para subsanar la parte convocante tiene 5 días siguientes a partir de la notificación del auto inadmisorio, término que se contará a partir de la firmeza del auto inadmisorio. Art. 87 CPACA - Par.3 del Art. 35 de la Ley 640 de 2001- Art- 74 CPACA.”

la Corte Suprema de Justicia que “*lo relevante no es “demostrar” que el “correo fue abierto”, sino (...) que “el iniciador recepcionó acuse de recibo”*<sup>104</sup>, y en consecuencia “*se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo*”<sup>105</sup>.

**4. CONSTANCIA DE ENVÍO DE LA SUBSANACIÓN A LA CONVOCADA:** Como está previsto respecto a la solicitud primigenia, la subsanación debe remitirse al buzón específico de notificaciones judiciales, y no a cualquiera que seleccione el interesado.

**5. CONSECUENCIA DE LA NO SUBSANACIÓN:** Se establece que la solicitud

de conciliación no subsanada dentro del término perentorio será tenida como desistida y no presentada, mediante decisión del Agente del Ministerio Público que se comunicará al convocante.

El inciso tercero<sup>106</sup> establece la necesidad de expedir un auto por parte del Agente del Ministerio Público que declare expresamente el desistimiento tácito por falta de subsanación, mientras que la anterior reglamentación<sup>107</sup> permitía la interpretación conforme a la cual esta consecuencia operaba como presunción de pleno derecho.

Por último, al establecerse que la solicitud no sub-

104 Corte Suprema de Justicia Sala Civil, auto del 03/06/2020, expediente acción de tutela 11001-02-03-000-2020-01025-00.

105 Consejo de Estado Sección Tercera Subsección A, sentencia de tutela emitida el 13/08/2021, expediente 05001-23-33-000-2021-01114-01.

106 “Si vencido el término para subsanar no se corrigen los defectos indicados, mediante decisión que se comunicará al convocante, se declarará el desistimiento de la solicitud y se tendrá por no presentada”.

107 Decreto 1069 de 2015 artículo 2.2.4.3.1.1.6 párrafo primero inciso segundo, compilatorio del decreto 1716 de 2009 - artículo 6 párrafo primero, C.C. Ley 640 de 2001 artículo 35 párrafo tercero.

sanada se tendrá como no presentada, implica la inexistencia del trámite *ab initio* y por ende no se surtirán los efectos que de la actuación se derivarían; como lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-598 de 2011<sup>108</sup>, esto implica que los términos de caducidad del medio de control no se interrumpieron, como tampoco podría entenderse surtido el requisito de procedibilidad, lo que podría comprometer tanto la oportunidad en el ejercicio de la acción judicial por caducidad como la inadmisión de una futura demanda, como quiera que en ausencia de conciliación extrajudicial en los casos en que resulta necesaria por disposición legal se impone el rechazo in limine de la demanda.

**6. ADICIÓN, ACLARACIÓN Y REFORMA DE LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN:** El párrafo tercero incorpora esta figura que no se encontraba previamente consagrada, remitiendo directamente a los eventos previstos en el C.P.A.C.A. para la demanda; de lo que se infiere que aluden a los aspectos que pueden ser objeto de modificación conforme dispone el numeral segundo del artículo 173 ídem, en cuanto a “*las partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan, o las pruebas*”, considerándose que también se encuentra inmersa esta institución procesal en la limitación del numeral tercero ibidem, en el sentido que no podrá sustituirse la totalidad de personas que integran los extremos procesales.

**Artículo 103.** *Rechazo de plano de la solicitud.* El agente del Ministerio Público rechazará la solicitud de conciliación en los siguientes casos:

<sup>108</sup> Corte Constitucional Sentencia C-598 de 2011 diez (10) de agosto de dos mil once (2011).

1. Cuando se haya admitido la demanda formulada con base en los mismos hechos y pretensiones. En los eventos en que se trate de asuntos en donde exista pacto arbitral, el rechazo procederá cuando se haya asumido competencia por los árbitros en la primera audiencia de trámite.
2. Cuando, por los mismos hechos y pretensiones, se haya tramitado previamente el procedimiento de conciliación extrajudicial, salvo que la solicitud se presente de común acuerdo por las partes.

**Concordancias:** Ley 2220 de 2022, arts. 101 num. 10, 102 párrafo 1; CPACA, art. 3, num. 11 y 12; CP, arts. 209 y 267. L.1563/12, art. 30 (primera audiencia de trámite)

*Comentario: María Cristina Muñoz Arboleda  
Procuradora 79 Judicial I para asuntos administrativos de Bogotá*

A diferencia de la regulación que le precedió, la L.2220/22 precisó los supuestos en que procede el rechazo de plano de la solicitud de conciliación, concordantes con el requisito establecido en el art. 101 numeral 10 de ese estatuto, esto es, la manifestación bajo juramento de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos y pretensiones. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que pueda predicarse de los apoderados

que efectúen tal manifestación bajo juramento sin que corresponda a la realidad.

Así, si el agente del Ministerio Público constata que se admitió una demanda o se tramita un procedimiento conciliatorio por los mismos hechos y pretensiones, se rechazará de plano la solicitud de conciliación; es una manifestación de los principios de eficacia y economía de la función administrativa, ya que se busca que los procedimientos conciliatorios cumplan su finalidad y



garantizar la optimización del tiempo y de los demás recursos comprometidos en la actuación administrativa.

En ese caso, de haber sido admitida la demanda, la conciliación como etapa prejudicial ya no tendría sentido, el procurador ya no tendría competencia para su trámite, y se abrirían las oportunidades para conciliar dentro del proceso judicial, esto es, en la audiencia inicial, o cuando sea proferido fallo de primera instancia condenatorio y sea objeto del recurso de apelación, o en cualquier estado del proceso (CPACA, arts. 180, 192 y L.2220/22 art. 131).

Lo mismo ocurre cuando existe pacto arbitral y los árbitros asumieron competencia para decidir de fondo la controversia en la primera audiencia de trámite (L.1563/12, art. 30), existiendo dentro del trámite arbitral también la oportunidad de conciliar (L.1563/12, arts. 24 y 103).

Si se había agotado anteriormente el trámite ante la Procuraduría por los mismos hechos

y pretensiones y no hubo conciliación, tampoco tendría sentido proceder a uno nuevo, a menos que las partes decidan presentar la solicitud de común acuerdo, lo que indicaría que cuentan con ánimo conciliatorio. En este caso, debe tenerse en cuenta que la suspensión del término de caducidad, que opera por una sola vez y es improrrogable, habría ocurrido hasta la expedición de constancia de fallida de la audiencia del primer intento conciliatorio, y que de existir caducidad del medio de control el asunto se torna en no conciliable (L.2220/22, art. 90.3).

Otro supuesto consiste en el agotamiento del trámite conciliatorio ante la Procuraduría, con acuerdo y que éste hubiere sido improbadado por el juez. Dado que la improbación no hace tránsito a cosa juzgada (L.2220/2022, art. 113) es posible para las partes promover nuevamente de común acuerdo el trámite conciliatorio por los mismos hechos y pretensiones, en que se esperaría que se corrijan las falencias del acuerdo inicial,

siempre que, de nuevo, no hubiere operado la caducidad del medio de control, pues la suspensión de la caducidad habría operado hasta la ejecutoria del auto de improbación (L.2220/2022, art. 96).

Ahora bien, si se había agotado ante la Procuraduría el trámite conciliatorio y se llegó a un acuerdo que fue aprobado por el juez, es claro que el acuerdo conciliatorio total o parcial adelantado ante el agente del Ministerio Público y el correspondiente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestan mérito ejecutivo y tienen el efecto de cosa juzgada (L.2220/2022, art. 113), razón por la cual no son procedentes nuevas solicitudes de conciliación por la misma controversia.

**Artículo 104.** *Constancia para asuntos no conciliables.* Cuando se presente una petición de convocatoria de conciliación extrajudicial y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley, el agente del Ministerio Público así lo señalará mediante decisión motivada que deberá notificar dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud y en la que ordenará la expedición de la constancia de que trata el artículo 103 de la presente ley, una vez en firme la decisión. Si durante el trámite de la audiencia se observare que se trata

De otra parte, si se presenta una solicitud de conciliación por los mismos hechos y pretensiones respecto de un asunto que ya está conociendo otro agente del Ministerio Público, ésta debe ser rechazada, y proseguirá con el trámite el agente que conoció de la primera solicitud. Desde la fecha de radicación de ésta operará la suspensión del término de caducidad y la contabilización del término de tres meses con que cuenta el Procurador para adelantar el procedimiento conciliatorio.

Contra la decisión de rechazo de plano de la solicitud de conciliación solo procede el recurso de reposición dentro de los tres (3) días siguientes a su comunicación (Ley 2220 de 2022, art. 114).



de un asunto que no es conciliable, se dejará anotación en el acta y se expedirá la respectiva constancia, sin perjuicio de lo establecido para el recurso de reposición en el párrafo del artículo 114 de la presente ley.

**Concordancias:** Artículos 90, 103, 105 y 114 de la Ley 2220 de 2022. Artículos 161 y 242 del C.P.A.C.A y Artículo 319 del CGP

*Comentario: Martha Leonor Ferreira Esparza  
Procuradora 80 Judicial I para asuntos administrativos de Bogotá*

En el presente artículo el legislador establece los eventos en los cuales, dentro del trámite conciliatorio extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, se debe emitir constancia de asunto no conciliable, así como el procedimiento y condiciones que debe tener en cuenta el procurador para tal fin.

El tema resulta relevante en razón a que la expedición de dicha constancia da por terminado el trámite conciliatorio y la fecha de su comunicación marca la culminación del término de suspensión de la caducidad que inició con la radicación de la convocatoria a conciliación, reanudando su conteo.

La obligatoriedad que asiste a los procuradores de emitir la

constancia que así lo señala, cuando el asunto puesto a su consideración no es conciliable, se constituye actualmente es un tema pacífico respaldado por varias sentencias del Consejo de Estado que vienen tratando el asunto desde el año 2009.

Al respecto, encontramos la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Expediente: No. 52001-23-31-000-2009-00310-01, año 2009.

También la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, expediente 19001-23-31-000-2011-00514-01(19643), del cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013), en que la Sala unificó su criterio en el sentido de que en asuntos no conciliables, como los tributa-

*rios, la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad o de prescripción solo mientras el Ministerio Público expide la constancia de que trata el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 640 de 2001, de que el asunto no es conciliable.*

Este criterio fue reiterado por el Consejo de Estado en decisión del 18 de septiembre de 2014 proferida dentro del expediente 76001-23-31-000-2009-01122-01 en que señaló que, (...) *si la solicitud se presenta en asuntos que no son conciliables, se suspende de todos modos el término de caducidad hasta cuando se expida la constancia respectiva por el conciliador (...)*

1. - Ahora, el artículo 104 regula dos momentos para la expedición de la constancia:

Primero: Cuando en el estudio inicial de la convocatoria a conciliación el procurador advierte que el asunto no es conciliable de conformidad con lo señalado el artículo 90 de la ley 2220 de 2022, proferirá una de-

cisión motivada objeto de recurso de reposición, que deberá notificarse dentro de los 10 días siguientes a la radicación de la convocatoria a conciliación por parte del convocante.

Acá es importante destacar que el término de los 10 días hábiles con que cuenta el procurador para notificar a las partes la decisión que declara el asunto no conciliable se empieza a contar a partir del día siguiente a la radicación de la convocatoria a conciliación en cualquiera de los canales oficiales dispuestos por la procuraduría para tal fin y no a partir del reparto que se hace al procurador judicial del trámite conciliatorio.

Una vez en firme la decisión, se expedirá la constancia de que trata el artículo 105 de la ley 2220 de 2022 señalando que el trámite conciliatorio que el convocante puso en marcha con la radicación de su escrito de convocatoria a conciliación terminó.

En este punto es necesario señalar que en la redacción de la norma el legislador cometió un error de digitación al remitirnos al artículo 103 como la norma a la que hay que acudir para la elaboración de la constancia, cuando es evidente que se refiere a la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de que trata el artículo 105 *ibídem*.

2. - El segundo momento en que debe emitirse la constancia, sucede cuando luego de admitirse el trámite conciliatorio y estando en el curso de la audiencia, con base en las pruebas aportadas con posterioridad al auto admisorio y/o los argumentos expuestos por las partes en el transcurso de la diligencia, se advierte que dicho asunto no es conciliable, caso en el cual el procurador debe proferir la decisión al respecto y notificarla en estrado, otorgando a las partes la posibilidad de impugnarla si lo consideran necesario. Una vez en

firme la decisión procederá a emitir la constancia dando por finalizado el trámite por tratarse de un asunto no conciliable.

Es importante destacar que el Estatuto de Conciliación, hizo claridad respecto de la posibilidad de impugnar a través del recurso de reposición, la decisión adoptada por el procurador de declarar el asunto no conciliable en cualquiera de los dos momentos anteriormente descritos, caso en el cual se debe dar aplicación a lo contemplado en el párrafo del artículo 114 *ibídem*, sin embargo, si la decisión de declarar el asunto no conciliable se toma en el curso de la audiencia consideramos que debe darse aplicación a lo contemplado en el artículo 319 del código general del proceso, por remisión del artículo 242 del CPA-CA y de la L. 2220/22, art. 87, esto es, interponerse de manera verbal en audiencia, correr traslado del

mismo y resolverse de manera inmediata.

De ser confirmada la decisión o en caso de no interponerse recurso, se expedirá la respectiva constancia que debe contener:

- La fecha en que se expide la constancia;
- La fecha en que se presentó la solicitud;
- La expresión sucinta del objeto de la solicitud de conciliación.

**Artículo 105.** *Constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.* El agente del Ministerio Público expedirá el documento que acredita ante la autoridad judicial que, efectivamente, el trámite de conciliación extrajudicial se surtió para efectos de la presentación de la demanda, cuando a ello hubiere lugar. En la constancia se indicará la fecha de presentación de la solicitud, la fecha en que se celebró la audiencia, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación. Esta constancia se expedirá en cualquiera de los siguientes eventos:

1. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento, la constancia deberá expedirse en el plazo establecido en el artículo 104 de la presente ley.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En la constancia deberán indicarse, expresamente, las excusas presentadas por la inasistencia, si las hubiere, o la circunstancia de que no fueron presentadas. En este evento, la constancia deberá expedirse al día siguiente del vencimiento del término para la presentación de las excusas por inasistencia.
3. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo. En este evento, la constancia debe expedirse y ponerse a disposición del interesado al finalizar la audiencia.

En todo caso, junto con la constancia, de la cual guardará copia el agente del Ministerio Público, se devolverán los documentos aportados por los interesados, si a ello hubiere lugar.

**Parágrafo.** En los términos del artículo 19 del Decreto Ley 2106 del 2019 o la norma que lo modifique, sustituya o complemente, la Procuraduría General de la Nación deberá organizar las constancias expedidas como un registro público y habilitar su consulta gratuita por medios digitales.

**Concordancias:** L. 1285/ 2009 art. 13; L. 1437/2011 arts. 138, 140, 141 y 161 numeral 1o modificado por el art. 34 de la ley 2080/2021; D. 1716/ 2009, art. 2º, parágrafo 1º; L. 2220 de 2022 arts. 89, 90, 92, 94 numerales 1, 2 3 y parágrafo; 96 numeral 2º, 104, 108 numeral 6 y art. 112.

*Comentario Paola Andrea Ochoa García*

*Procuradora 69 Judicial I para asuntos administrativos de Tunja*

Con la presentación de la demanda – medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y reparación directa-, se debe aportar al proceso judicial la constancia que acredite el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en asuntos Contencioso Administrativos, ello cuando el asunto sea susceptible del aludido mecanismo alternativo de resolución de conflictos, el competente para expedir dicho documento es el Agente del Ministerio Público. En el evento en que sea obligatorio agotar el citado requisito y éste no se acredite ante la autoridad judicial respectiva, la demanda será rechazada<sup>109</sup>. La constancia debe expedirse en los eventos que a continuación

<sup>109</sup> En términos similares se ha pronunciado el Consejo de Estado, en providencia de fecha 03/03/2010 Exp. 76001-23-31-000-2009-00417-01(37635).

se relacionan: **i) Sin que se dé curso a la audiencia de conciliación:** cuando el asunto puesto en conocimiento del Procurador Judicial Administrativo no sea susceptible de conciliación (porque ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción, se trata de un asunto tributario, etc). Se destaca que si el asunto no es conciliable, no es obligatorio intentar la conciliación extrajudicial para que se expida la constancia pertinente, sino que debe acudir directamente ante el Juez competente<sup>110</sup>; sin embargo si se solicita la conciliación ante la Procuraduría se debe emitir en el término legal la respectiva constancia en la que se indique que el asunto no es susceptible de conciliación. **ii) Cuando se dé curso a la audiencia por tratarse de un asunto conciliable:** a) en caso de inasistencia de las partes o alguna de ellas y b) cuando se realice la audiencia de conciliación y no se llegue a acuerdo. Es importante resaltar que el acta contentiva de la audiencia es un documento diferente a la constancia, por lo que no resulta procedente que el agente del Ministerio Público expida la constancia como parte integrante del acta de audiencia de conciliación. En la constancia se indica la fecha de radicación de la solicitud (pues a partir de ella se suspende el término de caducidad de la acción), la fecha de celebración de la audiencia (según lo ha señalado el Consejo de Estado al no lograrse acuerdo, la suspensión del término de caducidad opera hasta la expedición de la constancia de no haberse logrado acuerdo<sup>111</sup>), y el objeto de conciliación, con el fin de que el operador judicial verifique lo pertinente. En los casos en que el Agente del Ministerio Público deba expedir alguna de las constancias señaladas en el artículo 105.1 de la L.2220/22, el término de caducidad se reanuda desde la

<sup>110</sup> En similares términos se ha pronunciado el Consejo de Estado entre otros en auto de fecha 13/09/2013 Exp. 19001233120110051401.

<sup>111</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, 09/05/2011 Exp. No. 25000-23-26-000-2010-00681-01(40324)

fecha en que se expida la misma, tal y como lo ha señalado en reiterada jurisprudencia el Consejo de Estado<sup>112</sup>. A continuación, se incorpora un cuadro que contiene los eventos y plazos dentro de los cuales debe expedirse la constancia.

### EVENTOS EN LOS QUE SE EXPIDE LA CONSTANCIA

1	2	3
<p><b>ASUNTO NO CONCILIABLE:</b></p> <p>El acto motivado que así lo determine debe ser notificado al interesado dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, y la constancia debe expedirse una vez se encuentre ejecutoriado el auto.</p>	<p><b>CUANDO LAS PARTES O ALGUNA DE ELLAS NO COMPARECE A LA AUDIENCIA:</b></p> <p>deberá expedirse al día siguiente del vencimiento del término para la presentación de las excusas por inasistencia (3 días hábiles posteriores a la audiencia.)</p>	<p><b>CUANDO SE REALIZA LA AUDIENCIA SIN ACUERDO:</b></p> <p>Deberá expedirse y ponerse a disposición del interesado al finalizar la audiencia.</p>

112 Así se ha referido la alta corporación, antes de la entrada en vigencia de la ley 2220 de 2022, entre otras se citan: Consejo de Estado Auto de 04/10/2012 Exp. 25000232700020120027201. CONSEJO DE ESTADO -Auto 05/09/2013 Exp. 19001233100020110051401 (ya citado). Consejo de Estado -Auto 30/08/2016 Exp. 25000232700020120051101.

**Artículo 106.** *Admisión de la solicitud de conciliación extrajudicial en asunto contencioso administrativos.* Dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud o de la correspondiente subsanación si a ello hubo lugar, el agente del Ministerio Público, de encontrarlo procedente, admitirá la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial contencioso administrativa. En la decisión deberá ordenarse:

1. La fecha y hora en la que será realizada la audiencia de conciliación, la cual deberá realizarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del auto.
2. La modalidad, presencial o virtual, en la que se realizará la audiencia.
3. La citación de todos los interesados a la audiencia, la cual se realizará a los buzones electrónicos informados por la parte convocante o por el medio que considere más expedito.
4. Las pruebas que considere necesarias para la conformación del acuerdo, si a ello hubiere lugar.
5. Las consecuencias jurídicas de la no comparecencia a la audiencia.
6. El reconocimiento de personería de los apoderados, cuando corresponda.
7. La remisión, con una antelación no inferior a cinco (5) días a la fecha fijada para la realización de la audiencia de conciliación, del acta o el certificado en el que conste la decisión del Comités de Conciliación de la entidad pública convocada sobre la solicitud de conciliación. En el caso de particulares convocados, deberá remitirse la decisión por escrito por parte de la persona con facultad de disposición para el efecto.

8. Que se comuniquen a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cuando corresponda de acuerdo con la ley.
9. Que se comuniquen a la Contraloría General de la República, para que esta evalúe si participa o no del trámite.

*Comentario Virginia Rosario Del Pilar Higuera Marín  
Procuradora 144 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá*

- El artículo señala que dentro de los 10 días siguientes al recibo de la solicitud (o de la subsanación), lo que permite indicar en primer término que no es a partir de la fecha de radicación sino de recibo por parte del agente del Ministerio Público. En la práctica, si bien en la mayoría de casos se recibe en reparto casi de manera inmediata a la radicación, en otros el reparto se puede demorar varios días, incluso semanas o meses, por error en buzón al que se dirige la solicitud, lo que implica que transcurra un lapso largo mientras llega a Conciliación para reparto.
- Se destaca que la ley prevé que la suspensión del término de caducidad del medio de control solo será de hasta tres meses, de ahí se deriva la carga que tiene la parte convocante de presentar la demanda con la acreditación de haber radicado la solicitud ante la Procuraduría, no obstante, hubiere sido imposible adelantar el trámite<sup>113</sup>.
- Adicionalmente se habla de días, sin especificar si son días hábiles o calendario, de lo cual se puede inferir que sean hábiles. Sin embargo, se destaca que en otras normas de la ley 2220 el legislador sí dispuso de maneara expresa que serían días há-

<sup>113</sup> Ley 2220 art. 56.

biles o calendario, o como en este caso solo días<sup>114</sup>.

- Preceptúa el artículo que solo en el evento de **encontrarlo procedente** admite la solicitud, esto es, que puede darse el caso que desde el inicio sea claro que el asunto es conciliable o que se trate de aquellos que específicamente se enlistan como no conciliables art. 90, o que la certeza al respecto fluya a partir de la subsanación, caso en el cual el agente del Ministerio Público admitirá o declarara no conciliable (vr. Gr. cuando se aclare el término de caducidad, o el objeto de la solicitud etc.).

La procedencia de la admisión está determinada por:

- que el eventual medio de control corresponda a aquellos que conoce la ju-

risdicción contencioso-administrativa<sup>115</sup>,

- que no esté incurrido en causal de rechazo<sup>116</sup>,
- que se trate de un asunto conciliable<sup>117</sup>,
- que el agente procurador sea competente territorial y funcionalmente,
- que no concurra en él causal de impedimento y
- que el escrito de solicitud cumpla con todos los requisitos previstos en el art. 101.<sup>118</sup>

De no ser de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa remitirá a la Procuraduría correspondiente; lo mismo acontecerá ante la falta de competencia territorial o funcional, casos en que procederá a emitir auto haciendo la remisión, o si se configure causal de impedimento procederá a declararlo así.

<sup>114</sup> Ley 2220 de 2022. ART. 21 # 9; 30; 50; 51;53;54;55; 59;65;66 100; 102, 104, 107;110, 113, 114, 119; 121; 127.

<sup>115</sup> Ley 1437 de 2011.  
Ley 1437 de 2011 artículo 105  
Ley 663 de 1993. artículo 295.

<sup>116</sup> Ley 2220 de 2022 artículo 103.

<sup>117</sup> Ley 2220 de 2022 artículo 90.

<sup>118</sup> Ley 2220 de 2022 artículo 101.



- La audiencia se debe realizar **DENTRO** de los 30 días hábiles siguientes.

Como quiera que es dentro de los 30 días, ello no significaría *strictu sensu* que solo pueda fijarse después de los 30 días.<sup>119</sup> Debe considerarse, en este aspecto, que de acuerdo con el artículo 119 de la L.2220/22, los comités de conciliación deben reunirse no menos de 2 veces al mes.

- La audiencia puede llevarse a cabo de manera presencial o virtual.<sup>120</sup> Se considera la segunda opción, además de regla general, más eficaz como quiera que permite la comparecencia desde diferentes lugares evitando la inasistencia que se presentaba en vigencia de ley anterior cuando se exigía comparecer a los despachos.

- Las citaciones se hacen a los buzones electrónicos informados por la parte convocante, que además correspondan a los autorizados en las páginas web de las entidades o por el medio que considere más expedito. En este último caso, ante la ausencia de buzón electrónico la parte convocante tendrá **la carga** de hacer la notificación física de los autos que expida el agente del Ministerio Público admitiendo y fijando fecha, y deberá allegar al despacho la constancia de la remisión y recepción para entender una debida convocatoria.

- En cuanto a las pruebas para tener en cuenta, la parte convocante deberá haber allegado las que tenga en su poder o, acreditará haberlas solicitado por derecho de petición<sup>121</sup>.

119 Dcto 1069 de 2015 ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.7. Resolución 035 de 2023, arts. 1, 4 y 5.

120 Ley 2220 artículo 99.

121 Ley 2220 artículo. 101  
CGP Artículo 173.

- La consecuencia de la no comparecencia a la audiencia. Si bien no se relacionan en el art. 101, la ley las consagra en el art. 110 ib., esto es, que el juez de conocimiento tenga la inasistencia injustificada como indicio en contra y la posibilidad de imponer multa a la parte que no asistió sin justificación.<sup>122</sup>
- Se reconocerá personería cuando se hubiere otorgado poder o se actúe en causa propia. En el caso de agente oficioso también deberá actuar a través de apoderado, se atenderá lo prescrito en el art. 100.<sup>123</sup>
- Se dispondrá que con una antelación no inferior a cinco (5) días a la fecha de la audiencia de conciliación, se remita el acta o el certificado en el que conste la decisión del Comités de Conciliación de la entidad pública convocada y si son particulares remitir la deci-

sión por escrito por parte de la persona con facultad de disposición para el efecto.

En la práctica son pocas las entidades que dan cumplimiento a este requerimiento. En una gran mayoría de casos se presenta la certificación el día anterior o incluso el mismo día de la audiencia, lo cual no permite en casos de eventual acuerdo, que se tenga conocimiento previo por parte de convocante y del despacho y lleva a suspensión de audiencia para fecha posterior una vez se conozca el alcance de la decisión el Comité por parte del convocante a través de su apoderado.

La ley no prevé ninguna consecuencia por el no cumplimiento de este término.

- Se efectúa la comunicación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cuando corresponda de

122 Ley 2220 artículo 110

123 Ley 2220 artículo 100

acuerdo con la ley, esto es, cuanto estén en controversia derechos de entidades del orden nacional.<sup>124</sup>

- Se comunique a la Contraloría General de la Re-

pública, para que evalúe si participa o no del trámite, cuando estén involucrados recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.<sup>125</sup>

**Artículo 107. Pruebas.** Las pruebas que las partes consideren conveniente deberán aportarse con la petición de convocatoria de conciliación, o durante la celebración de la audiencia de conciliación. Para tal efecto se tendrá en cuenta los requisitos consagrados en los artículos 243 y siguientes del Código General del Proceso o las normas que lo sustituyan, adicionen o complementen.

El agente del Ministerio Público podrá solicitar, las pruebas que considere necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio antes de la celebración de la audiencia de conciliación.

Las pruebas tendrán que aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a su solicitud. Este trámite no dará lugar a la ampliación del término de suspensión de la caducidad de la acción previsto en la Ley.

Si agotada la oportunidad para aportar las pruebas según lo previsto en el inciso anterior, la parte requerida no ha aportado las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo.

<sup>124</sup> CGP artículo 613  
Decreto 1325 de 2013 artículo 4°  
Decreto 1909 de 2015 artículo 2.2.3.2.1.4  
Decreto 4085 de 2011 artículo 2°

<sup>125</sup> Decreto- ley 403 DE 2020 artículo 66

**Parágrafo.** Cuando exista ánimo conciliatorio, el agente del Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Código Contencioso Administrativo y con miras a estructurar los supuestos fácticos y jurídicos del acuerdo, podrá solicitar a la autoridad competente la remisión de los documentos de carácter reservado que considere necesarios, conservando el deber de mantener la reserva a que se refiere el precepto citado.

Igualmente, cuando exista ánimo conciliatorio, el agente, del Ministerio Público podrá solicitar el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, así como de las entidades públicas competentes para el efecto.

**Concordancias:** CPACA, art. 3 (Principios); C.P. arts. 29 y 209; L. 2220/2022, arts. 3, 29, 91,95,98 y 101,102 y 106.

*Comentario José Ariel Sepúlveda Martínez  
Procurador 146 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá*

- **¿Cuál es el término previsto para que las partes aporten las pruebas que consideren convenientes?** plausible jurídicamente afirmar que, esa misma parte durante la celebración de la audiencia de conciliación podrá aportar pruebas.

Inicialmente para el caso de la parte convocante el término establecido para que pueda aportar las pruebas que considere pertinentes es al momento de presentar la solicitud de convocatoria de conciliación<sup>126</sup>. Adicionalmente, también es

En el caso de la parte Convocada, el término establecido para que pueda aportar las pruebas que considere pertinentes se extenderá hasta la celebración de la audiencia de conciliación.

<sup>126</sup> L. 2220 de 2022, art. Art. 101-8.

En ambos casos, el aspecto central que anima a las partes convocante y convocada para aportar pruebas consiste en “ilustrar el caso puesto a conocimiento del conciliador, a fin de que [éste] las capte y considere (las valore) en la dinámica de la audiencia y le sirvan para madurar y estructurar las fórmulas que debe proyectarles en aras de estimularlas a un acuerdo...”<sup>127</sup>

Con el anterior límite temporal deberán armonizarse por el conciliador con el término establecido en los incisos 2o y 3o del artículo 107 según el artículo 106.4 de la L.2220/22, cuando evidencie la necesidad de solicitar nuevas pruebas a las partes o que estas complementen las presentadas para establecer los presupuestos de hecho y de derecho para conformar un acuerdo conciliatorio.

- **¿El Agente del Ministerio Público puede decretar pruebas en el trámite de la conciliación extrajudicial?**

En el escenario conciliatorio no cabe propiamente un decreto de pruebas dado que el Agente del Ministerio Público no tiene la facultad de decretar pruebas por no tener funciones de juzgamiento; sin embargo, eso no conlleva a desconocer que, el escenario conciliatorio propicia realidades probatorias<sup>128</sup>, por virtud de las cuales, se estructura la potestad conferida al conciliador en los incisos 2º y 3º del artículo 107 de la L.2220/22 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 106.4 de la misma, extensiva exclusivamente a solicitar – más no a decretar – las pruebas que estime necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo concilia-

127 Jaramillo Zuleta, León Jose. (2019). *Técnica y manejo de la prueba en conciliación*. Ediciones Doctrina y Ley, pp. 87.

128 En todo escenario conciliatorio “siempre habrá por lo menos una prueba que considerar, que son las mutuas declaraciones de las partes...” Jaramillo Zuleta, León Jose. (2019). *Técnica y manejo de la prueba en conciliación*. Ediciones Doctrina y Ley, pp. 86.

torio antes de la celebración de la audiencia de conciliación<sup>129</sup>.

Si bien es cierto que, el **onus probandi** corresponde al convocante y por tanto es quien tiene el deber de aportar las pruebas que estime convenientes para sustentar su solicitud de conciliación extrajudicial; no obstante, el legislador atribuye al Agente del Ministerio Público que conoce de la conciliación, la facultad para que, en caso de considerarlo necesario y con el objetivo de establecer los presupuestos de hecho y de derecho de un posible acuerdo conciliatorio pueda solicitar a las Partes que alleguen nuevas pruebas o complementen las presentadas.

Esa facultad para solicitar pruebas implica una labor proactiva del conciliador quien “para ser responsable con su función, [deberá] evaluar muy bien las

declaraciones de las partes y las pruebas aportadas por ellas en los actos procesales de iniciación del trámite conciliatorio (petición de convocante y respuesta del convocado), ya que, de estimar que no le son suficientes, [podrá] sugerir a las partes (...) [el] aporte de pruebas que estime necesarias...”<sup>130</sup> y en caso de que, la parte requerida no aporte oportunamente las pruebas solicitadas “se entenderá que no se logró el acuerdo.”<sup>131</sup>

- **¿De fracasar la conciliación, si las partes omitieron dentro del trámite conciliatorio aportar pruebas que tenían en su poder o no allegaron las solicitadas por el Agente del Ministerio Público podrán aportar esas pruebas al interior del eventual medio de control que se interponga?**

129 Algunos autores sostienen que “a aquel que está oficiando la conciliación, por no estar ejerciendo función de juzgamiento, le está vedada la posibilidad de decretar y valor pruebas por vía de autoridad...” Jaramillo Zuleta, León Jose. (2019). *Técnica y manejo de la prueba en conciliación*. Ediciones Doctrina y Ley, pp. 75.

130 Jaramillo Zuleta, León Jose. (2019) *Técnica y manejo de la prueba en conciliación*. Ediciones Doctrina y Ley, pp. 81.

131 L. 2220/22, art. 107.

Si. En caso de fracasar la conciliación extrajudicial y de promoverse el respectivo medio de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa, las partes podrán allegar las pruebas que omitieron aportar dentro del trámite conciliatorio extrajudicial. Lo anterior es así porque el legislador en el artículo 107 de la L.2220/22, estableció “entender que no se logró el acuerdo” como la única consecuencia para aquellos casos en que, la parte requerida no hubiera aportado oportunamente las pruebas solicitadas por el Agente del Ministerio Público.

Al respecto “**no es posible establecer una similitud en la regulación de este mecanismo de negociación en civil, familia y administrativo, en razón del tipo de intereses en juego. Pero aún con las diferencias que existen en una y otra materia, es necesario precisar que el legislador en materia administrativa no optó por establecer la imposibilidad de presentar al proceso formal administrativo**

***las pruebas que no fueron allegadas a la conciliación como sí lo hizo en el caso que es objeto de análisis...***<sup>132</sup>. (las negrillas y el subrayado fuera del texto)

Adicionalmente, por virtud del carácter fundamental del derecho de las partes a presentar y solicitar pruebas “**las partes si así lo quieren, pueden aportar a la conciliación las pruebas que consideren respaldan sus pretensiones, sin que le sea válido (...) impedir que, en el proceso formal, de no darse la conciliación, puedan ejercer el derecho de allegar aquellas que omitieron en esa etapa...**

La anterior conclusión del artículo 107 de la L.2220/22, es diferente de lo dispuesto en los artículos 101-8 y 102 de la L.2220/22, al establecer que el Agente del Ministerio Público inadmitirá la petición de convocatoria de conciliación que no cumpla con el requisito de relacionar las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso porque

132 Corte Constitucional, sentencia C- 591 del 11/08/2011.

133 Corte Constitucional, sentencia C- 591 del 11/08/2011.

“La observancia de [ese requisito] permite a la parte convocada como al conciliador, **tener los elementos suficientes para determinar si la parte que cita realmente le asiste una pretensión legítima a partir de la cual se puedan proponer fórmulas de arreglo que permitan arribar a una conciliación que haga innecesaria la activación de la justicia formal.** Ninguno de los requerimientos enlistados se convierte en una exigencia excesiva para quienes pretenden acudir a la jurisdicción contenciosa, toda vez que el diseño de este mecanismo prejudicial busca asegurar la seriedad de la pretensión...”. (las negrillas y el subrayado fuera del texto)

- **¿Es importante el acopio probatorio en el trámite conciliatorio extrajudicial en materia administrativa?**

El acopio probatorio en el trámite conciliatorio extrajudicial

en materia administrativa es trascendental y diferente del inherente a la conciliación civil o de familia dado que la parte convocante tiene el deber de “**...aportar a la solicitud de conciliación una serie de pruebas que le permitan al comité de conciliación de la entidad estatal correspondiente manifestar la voluntad de llegar a un acuerdo, teniendo en cuenta los intereses en juego y que no siempre la entidad tiene conocimiento de los hechos que pueden generar su responsabilidad o por lo menos una litis, así como su obligación de cuidar el erario público, hecho que los obliga a ser muy cuidadosos al momento de decidir si concilian o no...**

Así mismo, el oficio conciliatorio propicia realidades probatorias comprensivas de una etapa rigurosa y seria de captación de hechos a cargo del conciliador<sup>135</sup> a través de

134 Corte Constitucional, sentencia C- 591 del 11/08/2011.

135 Entendida esa etapa dentro del proceso conciliatorio como equivalente al de instrucción o averiguación en el proceso de juzgamiento y consiste para el conciliador en “formarse un verdadero juicio sobre los hechos objeto de la conciliación, en procura de buscar la justicia, pues tal ha de ser la finalidad del sistema”. Jaramillo Zuleta, León Jose. (2019). *Técnica y manejo de la prueba en conciliación*. Ediciones Doctrina y Ley, pp. 77.



pruebas<sup>136</sup> para establecer la justicia de una solución conciliatoria, “sobre la base de que el arreglo acordado consulte la realidad”<sup>137</sup> y de contera le permita velar porque los supuestos de hecho y de derecho de [ese] acuerdo conciliatorio no afecten el patrimonio público ni el orden jurídico<sup>138</sup>

En ese contexto, en aras de cumplir sus deberes y obligaciones<sup>139</sup> el conciliador deberá asimilar las pruebas aportadas para considerarlas- valorarlas- y con base en ellas, proponer fórmulas de avenimiento. Con otras palabras, a partir de las pruebas aportadas el conciliador tendrá una idea de la realidad y se formará un juicio para determinar cuál debería ser la mejor “formula” para *solucionar el problema* y que además

le sirva para *salvaguardar y proteger los principios orientadores de la conciliación extrajudicial administrativa -el patrimonio público y el interés general*<sup>140</sup>, *la garantía de los derechos ciertos e indiscutibles*<sup>141</sup> y *la protección reforzada de la legalidad-*

Así mismo, conviene señalar que ese acopio probatorio también le servirá al Agente del Ministerio Público para determinar en cada caso concreto *si resulta procedente solicitarle a los Comités de Conciliación que reconsideren su decisión positiva o negativa de conciliar en los casos donde evidencie una alta probabilidad de condena, la existencia de sentencia de unificación o jurisprudencia reiterada sobre la materia o cuando la fórmula de conciliación comprometa el orden jurídico.*<sup>142</sup>

136 Declaraciones, documentos, dictámenes, etc.

137 Jaramillo Zuleta, León Jose. (2019). *Técnica y manejo de la prueba en conciliación*. Ediciones Doctrina y Ley, pp. 78.

138 L. 2220/22, art.95

139 L. 2220/22, art.29

140 L. 2220/22, art.3 y 91

141 L. 2220/22, art. 91

142 L. 2220/22, art.98.

La jurisdicción contenciosa administrativa resalta la trascendencia de fundar probatoriamente los acuerdos conciliatorios señalando que: “no asiste razón a la accionante, [al pretender] otorgar un valor probatorio mayor a los documentos por ella aportados en la solicitud de conciliación, en detrimento de la autonomía propia del operador jurídico. // En ese entendido, es de destacar que el Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Circuito de Pasto estudió los documentos allegados al asunto, de los que concluyó: (i) no existe un elemento de convicción que permita inferir la fecha de pago del auxilio de cesantías; (ii) a pesar que la señora Gómez de Muñoz aportó un extracto

bancario, la información en él contenido, no demuestra que la transacción señalada, corresponda al efectivo pago de ese rubro y (iii) debido a ello, no existe un elemento del cual se pueda avizorar la existencia o no de la mora alegada. (...) De igual modo, no se puede pasar por alto que el Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Circuito de Pasto fundamentó su decisión en que la actora no agotó la carga de diligencia en debida forma, puesto que no allegó un documento idóneo, del que se desprendiera sin lugar a dudas, el momento en que se realizó el pago del auxilio de cesantías, que la actora estima como tardía y que soporta su pedido de reconocimiento de la sanción moratoria...”

**Artículo 108.** *Desarrollo de la audiencia de conciliación extrajudicial.* Con la presencia de los apoderados de las partes y demás convocados el día y hora señalados para la celebración de la audiencia de conciliación, esta se llevará a cabo bajo la dirección del agente del Ministerio Público designado(s) para dicho fin, quien(es) conducirá(n) el trámite guiado(s) por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad, en la siguiente forma:

1. Las partes expondrán sucintamente sus posiciones, y durante la celebración de la audiencia podrán aportar las pruebas que estimen necesarias.



2. Si los interesados no plantean fórmulas de arreglo, el agente del Ministerio Público propondrá las que considere procedentes para la solución de la controversia.
3. Con el propósito de analizar las fórmulas de avenimiento propuestas por el agente del Ministerio Público, este podrá, excepcionalmente, citar a la audiencia de conciliación al ordenador del gasto o su delegado con capacidad de conciliar, de la entidad u organismo de derecho público que participa en el trámite conciliatorio, diligencia que puede desarrollarse de manera presencial o virtual.
4. En los eventos en que el apoderado de la parte convocante rechace total o parcialmente la propuesta conciliatoria planteada por la convocada y que el agente del Ministerio Público advierta que dicho rechazo no está plenamente justificado, suspenderá la audiencia y ordenará la comparecencia, en el menor tiempo posible, de la persona natural o al representante legal de la persona jurídica convocante para exponerle la fórmula de arreglo propuesta. En este evento, el agente del ministerio público, si lo considera procedente, podrá compulsar copias para que se investiguen las faltas disciplinarias del apoderado de la parte convocante, en especial, las previstas en el artículo 38 de la Ley 1123 de 2007 o las normas que las modifiquen.
5. De lo sucedido en la audiencia se levantará un acta de conformidad con lo señalado en el artículo siguiente.
6. Si no fuere posible la celebración del acuerdo, el agente del Ministerio Público expedirá inmediatamente la constancia respectiva y devolverá a los interesados la documentación aportada, si a ello hay lugar, excepto los documentos que gocen de reserva legal y aquellos que deban reposar en el archivo de la Procuraduría General de la Nación.

7. En caso de acuerdo conciliatorio total o parcial el agente del Ministerio Público les advertirá que el acta una vez suscrita se remitirá al juez o corporación del conocimiento para su aprobación.
8. Si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con la fórmula de conciliación acordada por los interesados, por considerarla lesiva para el patrimonio público, contraria al ordenamiento jurídico o porque no existen las pruebas en que se fundamenta, así lo observará durante la audiencia y dejará expresa constancia de ello. En este caso podrá suspender la audiencia para que se consulte al comité de conciliación sobre las razones expuestas. En caso de que el comité ratifique la fórmula de conciliación, se dará por terminada la audiencia.

**Parágrafo.** La Procuraduría General de la Nación implementará una base de datos que permita unificar la información sobre los acuerdos conciliatorios logrados”.

**Concordancias:** CPACA, art. 303 (Atribuciones del Ministerio Público); L.2220/22 arts. 98 (Atribuciones de los agentes del Ministerio Público), 103 (Aprobación judicial), 110 (Inasistencia a la audiencia), 111 (Suspensión de la audiencia de conciliación); L.1123/07 arts. 28 (Deberes profesionales del abogado), 38 (faltas contra el deber de prevenir litigios y facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos); D.262/00 art. 44 (Funciones de intervención de los Procuradores Judiciales); C.P., art. 277.

#### **Jurisprudencia:**

La audiencia de conciliación es un espacio de diálogo que permite a las partes sanar y superar sus desavenencias; constituye la oportunidad adecuada para conocer el conflicto y auscultar la percepción del mismo respecto a cada uno de los intervinientes,

ampliando el conocimiento de su origen con la finalidad de identificar alternativas de solución (Corte Constitucional, sentencia C-834 del 20/11/2013).

Se exige en el Ministerio Público una intervención activa no solo en las actuaciones que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, sino igualmente durante la audiencia de conciliación extrajudicial, dado que en el ejercicio de las funciones constitucionales consagradas en el numeral 7 del artículo 277 debe emitir un concepto y dejar las observaciones pertinentes cuando el acuerdo celebrado entre las partes resulte lesivo para el patrimonio público, contrario al ordenamiento jurídico o cuando no existan pruebas que lo justifiquen; esta facultad consagrada por el legislador no tiene por finalidad entorpecer la autocomposición del conflicto, todo lo contrario, su objetivo es garantizar que los litigios no queden al arbitrio del servidor que representa los intereses del Estado y que el acuerdo, total o parcial, beneficie y respete el interés general. De ahí que la suscripción del acta de la diligencia no implica per se la conformidad o aquiescencia con el acuerdo celebrado entre las partes, pues la firma otorga credibilidad ante lo ocurrido en la diligencia (Corte Constitucional, sentencia C-111 del 24/02/1999).

### **Circular Procuraduría General de la Nación.**

La ventaja y garantía que tiene los acuerdos conciliatorios celebrados ante el Ministerio Público es el control de legalidad que realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues le brinda seguridad al administrador público y a la ciudadanía en general que el desembolso del recurso público se realizará con posterioridad al control de legalidad del acuerdo. Asimismo, reduce la cultura litigiosa, promueve la eficacia en la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y garantiza la protección de los derechos de los ciudadanos. Es por ello, que se exhorta a los miembros de los Comités de Conciliación a tomar las

medidas necesarias para que la conciliación extrajudicial cumpla su objetivo y, en esa medida, se orienta a los agentes del Ministerio Público a tomar las medidas que se encuentren en el marco de sus funciones para promover o facilitar acuerdos conciliatorios o, en el evento de no ser viable, observar la ilegalidad del mismo (Procurador General de la Nación, circular N° 004 del 3/02/09).

*Comentario: Leidy Castaño González*

*Procuradora 198 Judicial I para asuntos administrativos de Facativá*

Para la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa la audiencia de conciliación es el escenario propicio para escuchar y entender a las partes involucradas en el conflicto en aras de identificar con claridad los intereses contrapuestos, así como en los que existen consensos entre los involucrados; podría asimilarse a la etapa de fijación del litigio realizada en la audiencia inicial regulada en la L.143/11, pero con el objetivo de encontrar alternativas de solución al conflicto y con la ventaja de utilizar el tiempo disponible por la norma para adelantar el trámite conciliatorio, proponiendo, de ser necesario, que la audiencia de conciliación se adelante en diferentes sesiones individuales o conjuntas que permitan gestionar adecuadamente el conflicto.

En ese sentido, los agentes del Ministerio Público no deben ser ajenos a la finalidad primigenia de la conciliación extrajudicial y, en esa medida, si bien es cierto la diligencia de conciliación promueve la participación de los particulares y de los funcionarios públicos como representantes de las decisiones de los Comités de Conciliación de autocomponer sus controversias; también lo es que los Procuradores Judiciales deben participar activamente en el desarrollo de la misma desde tres ópticas a saber: 1) proponiendo fórmulas de arreglo y/o alternativas de solución; 2) solicitando la reconsideración a los miembros del Comité de Conciliación frente a la posición positiva o negativa de conciliar y 3) aplicando los correctivos necesarios ante las acciones y

omisiones en las que incurren los apoderados de las partes tendientes a entorpecer los mecanismos de solución de conflictos, compulsando copias para las investigaciones disciplinarias, penales y fiscales que resulten pertinentes.

Ahora bien, durante el desarrollo de la diligencia de conciliación se pueden presentar (4) grandes escenarios: 1) cuando se logra acuerdo total o parcial entre las partes, 2) Cuando no existe ánimo conciliatorio, 3) cuando se presenta la inasistencia de una o de ambas partes y, 4) cuando se suspende la audiencia.

Con relación al primero de ellos, le corresponderá al agente del Ministerio Público emitir un concepto donde se precisen las razones por las cuales se acompaña o no el acuerdo celebrado en la diligencia. De igual forma, se informará a las partes los efectos jurídicos del mismo y se les explicará el procedimiento que se surte ante la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo. De otro lado, en los casos de acuerdos parciales, deberá expresarse con total claridad las pretensiones objeto de acuerdo y aquellas respecto de las cuales se expedirá la respectiva constancia del agotamiento del trámite conciliatorio.

El segundo evento se encuentra directamente relacionado con la ausencia de ánimo conciliatorio entre las partes, ya sea porque no se proponen fórmulas de arreglo o porque las planteadas no satisfacen las expectativas de aquellas. Frente a este último escenario, el Ministerio Público podrá instar a la parte renuente a reconsiderar su decisión, hacer uso de los poderes correctivos ante la posible comisión de faltas disciplinarias o estudiar la posibilidad de citar directamente al convocante o al ordenador del gasto de la entidad convocada.

El tercer escenario se presenta con la inasistencia de uno o de todos los convocados; en este caso, previa verificación de la

citación realizada en debida forma y con la oportunidad pertinente, se declarará fallida la diligencia y se concederá a la parte que no asistió el término de tres (3) días para que exponga las razones del incumplimiento. Lo anterior solo con el objetivo de determinar si la parte que no asistió puede ser acreedor de las sanciones establecidas en el artículo 110 de la L.2220/22.

Finalmente, con relación a la suspensión de la audiencia de conciliación, aquella se pueda presentar por dos even-

tos a saber: 1) por solicitud elevada de común acuerdo entre las partes y 2) ante la consideración sustentada del agente del Ministerio Público (L.2220/22, arts. 98.10 y 111) o por la solicitud de reconsideración que formule con la finalidad que los Comités de Conciliación evalúen su posición negativa o positiva respecto de la petición de conciliación; reconsideración que se sustentará en la aplicación de un precedente jurisprudencial unificado sobre el tema o cuando exista alta probabilidad de condena.

**Artículo 109.** *Contenido del acta de la audiencia de conciliación.* El acta de audiencia de conciliación deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

1. Lugar, fecha y hora de audiencia de conciliación.
2. Identificación del agente del Ministerio Público.
3. Identificación de las personas citadas, con señalamiento expreso de quienes asisten a la audiencia.
4. Relación sucinta de los hechos motivo de la conciliación y de las pretensiones que el convocante formularía en una eventual demanda y la posición de las partes frente a la posibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio.

5. En el evento en que las partes arriben a un acuerdo, deberá dejarse constancia expresa de su aceptación por las mismas e indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas.
6. Si la conciliación versa sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular, también se indicará y justificará en el acta cuál o cuáles de las causales de revocación directa previstas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o normas que lo sustituyan, sirven de fundamento al acuerdo e, igualmente, se precisará si con ocasión del acuerdo celebrado se produce la revocatoria total o parcial del mismo.
7. Si el acuerdo es parcial, se dejará constancia de ello, precisando los puntos que fueron materia de arreglo y aquellos que no lo fueron, advirtiendo a los interesados acerca de su derecho de acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar respecto de lo que no fue objeto de acuerdo.
8. Firma manuscrita o digital del agente del Ministerio Público y de los demás intervinientes. Si la audiencia se realiza por medios virtuales, el acta será suscrita únicamente por el agente del Ministerio Público.

**Parágrafo.** En ningún caso, las actas de conciliación requerirán ser elevadas a escritura pública.”

**Concordancias:** L. 2220 de 2022, art. 6 inc. 6 y 7, art. 99 (actas digitalizadas - expediente electrónico); art. 10 (constancia en el acta de no comparecencia – trámite), art. 64 (carácter del acta de conciliación con acuerdo - mérito ejecutivo del acta; tiene efectos de cosa juzgada; contenido mínimo); art. 91 parágrafo 2 (Principios); art. 108 num. 7; art. 93; art. 113, R. 035 de 2023 Procuraduría General de la Nación, art. 9 inciso 2 (remisión del acuerdo

al juez competente y a la Contraloría General de la República para aprobación – plazos - trámite), art. 4 inciso 2 (constancia en el acta de audiencia de grabación en audio y video); CPACA, art. 93, (Causales de revocatoria directa), (L. 1551 de 2012, art. 46 (conciliación prejudicial en procesos ejecutivos de municipios – no aprobación judicial – acta sola presta mérito ejecutivo).

#### **Jurisprudencia:**

**Corte Constitucional**, auto 955 de 10 de noviembre de 2021, expediente CJU-621. Corte Constitucional, auto 2332 de 26 de septiembre de 2023, expediente CJU-4167, (conciliación prejudicial en procesos ejecutivos de municipios – no aprobación judicial – acta sola presta mérito ejecutivo).

**Consejo de Estado** - Sección Tercera, sentencia de 03 de Noviembre de 2020, expediente 47001-23-31-000-1999-00570-03(60418. (Omisión acta de audiencia con acuerdo – no indicación de plazo o fecha de pago en concreto – aplicación CPACA).

**Consejo de Estado** – Sección Segunda, sentencia de 27 de Agosto de 2018, expediente 11001-03-15-000-2018-02403-00. (Contenido del acta necesario para constatar adecuado agotamiento del requisito de procedibilidad – correspondencia de hechos y pretensiones del trámite conciliatorio y de la demanda – acceso a la justicia).

**Consejo de Estado** – Sección Tercera, sentencia de 14 de Junio de 2019, expediente 11001-03-15-000-2018-04248-01. (Contenido del acta de conciliación – correspondencia solicitud de conciliación y pretensiones de la demanda – derecho de acceso a la administración de justicia).

*Comentario Diana Del Pilar Amézquita Beltrán  
Procuradora 4 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá*



El contenido del artículo 109 guarda plena correspondencia con los requisitos de la solicitud conciliatoria. Estos a su vez, se encaminan a garantizar que el agotamiento de esta etapa no sea una formalidad sino la concreción sustancial de un mecanismo de solución de la controversia. Según ello, se exige constatar en el acta los aspectos esenciales a observar después por el juez de conocimiento, como la identidad de las partes y la correspondencia entre los hechos y peticiones de la solicitud conciliatoria con quienes formulan en la demanda.

**Artículo 110. Inasistencia a la audiencia.** Cuando circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito impidan a alguna de las partes acudir a la audiencia, esta deberá informarlo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se celebró la audiencia.

Si las partes o alguna de ellas no comparece a la audiencia de conciliación a la que fue citada y no justifica su inasistencia en los términos indicados en el inciso anterior, su conducta podrá ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos. En este evento, además, siempre que la conciliación constituya requisito de procedibilidad, el juez impondrá a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia, una multa hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Concordancias:** L.2220/22 arts. 94 (Cumplimiento del requisito de procedibilidad), 96 (Suspensión del término de caducidad del medio de control), 100 (Inicio de la actuación), 108 (Desarrollo de la audiencia de conciliación extrajudicial); C.C. art. 64 (Fuerza mayor o caso fortuito); L.1123/07, art. 38 (Son faltas contra el deber de prevenir litigios y facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos); Procuraduría General de la Nación, Resolución 035 del 27/01/23, art. 10 (Culminación del trámite por inasistencia de alguna de las partes)

## Jurisprudencia:

Corte Constitucional, sentencia C-1186 del 03/12/08

Corte Constitucional, sentencia T-1337 del 07/12/01

Consejo de Estado, sentencia del 20/02/19 exp. 11001-03-15-000-2018-03883-00

*Comentario Jorge Humberto Tascon Romero*

*Procurador 216 Judicial I para asuntos administrativos de Ibagué*

La disposición que se comenta establece unas consecuencias por la no asistencia a la audiencia de conciliación extrajudicial, en la medida que dicha conducta frustra esta etapa conciliatoria, comportamiento que de acuerdo con lo indicado por la Corte Constitucional en Sentencia C-196 de 1999 se traduce en un daño público, siendo lesionada la administración de justicia y de paso la colectividad, toda vez que el cúmulo de procesos conlleva al repesamiento judicial, prolongando la duración de los mismos y desestimulando la solución de los conflictos a través de los mecanismos alternativos.

Al efectuar una interpretación sistemática del Estatuto de

Conciliación, es factible concluir que la obligatoriedad de asistir a la audiencia es para los apoderados de las partes en contienda, pues el artículo 100 señala que el abogado concurrirá a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación, lo cual es ratificado por el artículo 108 al indicar que la audiencia se celebrará con la presencia de estos.

Precisado lo anterior, es del caso señalar que el art 110 de la L.2220/22 establece: i) los eventos en que se justifica la inasistencia a la audiencia; ii) el término para presentar tal justificación, y; iii) las consecuencias de no justificar la inasistencia o que la justificación se fundamente en hechos no constitutivos de excusa.

i) Los eventos en que se justifica la inasistencia a la audiencia: Debe tratarse de circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito. Por consiguiente, es necesario remitirse al artículo 64 del Código Civil, según el cual constituyen eventos de fuerza mayor o caso fortuito los imprevistos que son imposibles de resistir, tales como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

La Corte Constitucional en Sentencia C-1186 de 2008, señala que la imprevisibilidad corresponde a aquellas circunstancias normales de la vida cuya ocurrencia son de imposible anticipación, mientras que la irresistibilidad refiere a los eventos que el acontecimiento no puede ser evitado ni superadas sus consecuencias.

Por su parte el Consejo de Estado sostiene que lo imprevisto es aquello que

aun cuando puede ser imaginado con anticipación, su ocurrencia es súbita y repentina, pudiendo presentarse en aquellos eventos en los que a pesar de actuar con diligencia y cuidado para evitar la circunstancia, esta ocurre. Por irresistibilidad se entiende la imposibilidad de realizar determinado comportamiento o desplegar cierta conducta.

Así, la jurisprudencia cita dos circunstancias puntuales que ilustran al respecto. La primera de ellas, el entendimiento que actualmente debe darse al “apresamiento de enemigos”, circunstancia dentro de la cual encaja un secuestro, según lo señalado por la Corte Constitucional.

Y en cuanto a los actos de autoridad, la Sección Tercera del Consejo de Estado sostiene que por tales deben entenderse aquellos que son una manifiesta y clara expresión del poder público y por tanto, de tal magnitud que pueden llegar

a doblegar la voluntad de la persona, como, por ejemplo, los actos jurisdiccionales o de policía.

Conforme lo anterior, es necesario que los apoderados (en quienes recae la carga de la prueba del hecho eximente que alegan) tengan sumo cuidado al momento de definir qué circunstancias impiden su asistencia a la audiencia de conciliación extrajudicial, pues no cualquier eventualidad puede ser catalogada como fuerza mayor o caso fortuito.

En ese orden de ideas, situaciones como un quebranto de salud, una calamidad familiar, una falla en los sistemas de comunicación, bien podrían catalogarse como circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito. Al contrario, no excusan la inasistencia a la audiencia situaciones como la programación de audiencias a la misma hora por distintos despachos, puesto

que el conocimiento previo de este hecho elimina la imprevisibilidad. Además, el apoderado podría realizar distintas conductas tales como la sustitución del mandato o informar con la suficiente antelación al Procurador Judicial para que este determine si resulta viable la reprogramación, eliminando así cualquier posibilidad de irresistibilidad.

ii) El término para presentar tal justificación: El mismo artículo 110 comentado refiere que la justificación debe presentarse dentro de los tres días siguientes a la realización de la audiencia, días que deben ser considerados como hábiles por mandato expreso del artículo 62 de la ley 4 de 1913.

iii) Las consecuencias de no justificar la inasistencia o que la justificación se fundamente en hechos no constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito: La omisión o la justificación por causas no

constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito generan consecuencias que se trasladan a tres escenarios.

En primer escenario es el procesal y con incidencia negativa a la parte cuyo abogado no asistió, pues durante el eventual proceso judicial, esa conducta puede ser considerada indicio grave en contra de las pretensiones o de las excepciones, consecuencia que se aplica en cualquier proceso donde se haya convocado a la audiencia de conciliación extrajudicial así esta no sea de obligatorio agotamiento.

Un segundo escenario son las consecuencias económicas, pues implica la imposición de multa en cuantía de hasta 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Es indudable que, aunque la norma hace alusión a la imposición de multa a la parte, debe entenderse que es para el abogado que no asista, pues este es quien tiene la obligación de

asistir a la audiencia. Establecer una consecuencia sancionatoria al poderdante conllevaría la imposición de una carga económica con carácter sancionatorio por una infracción imputable al deber del profesional del derecho.

Un tercer escenario es el disciplinario, ya que esta conducta puede ser catalogada como falta para el abogado en la medida que el art. 38 de la L.1123/07 tipifica como tal el entorpecimiento de los mecanismos de solución de conflictos cuando se tenga como propósito obtener un lucro mayor o fomentarlo para su propio beneficio.

Por último, es importante destacar lo previsto en la Resolución 035 del 27 de enero de 2023 expedida por la Procuraduría General de la Nación. De acuerdo con este texto, si dentro del término para justificar la inasistencia la parte manifiesta tener ánimo conciliatorio, el procu-

rador judicial debe revocar la decisión de declarar fallido el trámite y fijar nueva fecha para la realización de la audiencia.

Lo anterior, bajo el entendido de que toda esta actua-

ción se debe realizar dentro de los 3 meses de que trata el numeral 3 del art. 94 de la L.2220/22, salvo que dicho término sea prorrogado conforme lo señala el parágrafo del artículo 96 de la misma ley.

**Artículo 111.** *Suspensión de la audiencia de conciliación.* La audiencia de conciliación es susceptible de suspensión por solicitud expresa de ambas partes o cuando el agente del Ministerio Público en derecho encuentre elementos de juicio respecto de la existencia de ánimo conciliatorio.

También podrá suspenderse para efectos de solicitar la reconsideración por parte del Comités de Conciliación o cuando el agente del Ministerio Público considere necesario, de oficio o a petición de algún interviniente, solicitar pruebas para verificar los fundamentos de hecho o de derecho de la conciliación extrajudicial.

**Concordancias:** C.P., arts. 29 (Debido Proceso); 209 (Principios de la función pública); 118; 277.3 y 277.5 (Del Ministerio Público). L.2220/22, arts. 32.6; 33.6; 52.6; 60 inciso 2; 63; 98.6°, 98.7, 98.8, 98.10; 101.8; 106.4; 107 inc.2° y parágrafo; art. 108.3, 108.4, 108.8; 117; 118; 119. L.1437/11 arts. 3 (Principios); 10 (Deber de aplicación uniforme de las normas y jurisprudencia); 40 (Pruebas durante la actuación administrativa); 93; 303 parágrafo (Atribuciones del Ministerio Público de verificar la existencia de jurisprudencia unificada que resulte aplicable al caso). L.1564/12 arts. 164 (Necesidad de la prueba); 165 (Medios de prueba). D.262/00, arts. 44.5 (Propender por la reconsideración de los comités de conciliación si fuere necesario e intervenir en defensa de los acuerdos cuando fueren impugnados).

## Jurisprudencia:

**Corte Constitucional**, sentencia C-6334 del 24/08/2011. Declara exequible el artículo 10° de la ley 1437 de 2011, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

**Consejo de Estado**, Sección Tercera, Subsección C, 07/02/2011. Radicación: 68001-23-31-000-2009-00399-01(38588).

*Comentario Evelsy Estrella Ebrath Emiliani  
Procuradora 155 Judicial II para asuntos administrativos de Santa Marta*

Dentro del capítulo II de la L.2220/22, se consagró la reglamentación del procedimiento conciliatorio en asuntos de lo contencioso administrativo, estableciendo en ellas, las diversas etapas de la conciliación en esta materia, desde la admisión hasta la culminación de esta fase extrajudicial, regulando de manera precisa el desarrollo de la audiencia de conciliación. Por su parte, el art. 98.10 ibidem, señaló las atribuciones de los Agentes del Ministerio Público dentro del trámite de conciliación judicial, relacionado entre ellas, la de suspender la audiencia de conciliación; se tiene que el art. 111, enlista una serie de circunstancias en las que es posible suspender el desarrollo de la audiencia, decisión que adopta el Procurador que tiene el conocimiento de la solicitud de conciliación, no obstante, advertimos que dentro del mismo acápite II, existen otros artículos que consagran diversas circunstancias que conllevan a que el Agente del Ministerio Público haga uso de su atribución de suspender la audiencia, como analizaremos a continuación.

El artículo 111 prevé como supuestos para suspensión, los siguientes:

**1) A solicitud expresa de ambas partes.** En este evento puntual, el legislador respetando la autonomía de la voluntad de los comparecientes, autoriza a que se acceda a esta suspensión en aquellos eventos en que las partes así lo soliciten al Agente del Ministerio Público, de mutuo acuerdo, este evento puede darse por ejemplo, cuando las partes de manera auto compositiva inician la elaboración del acuerdo conciliatorio, sin que a la fecha de celebración de la audiencia hayan logrado ultimar los términos en que resolverán sus diferencias; también se ha presentado este supuesto, cuando la entidad pública convocada se presenta a la audiencia de conciliación con una propuesta conciliatoria y el apoderado de la parte convocante estima necesario consultar la aceptación de la misma a su mandante; en la prácti-

ca, también se ha dado este supuesto, cuando las entidades públicas requieren de más tiempo para la realización de estudios técnicos que respalden la decisión del Comité de conciliación en el estudio de caso sometido a consideración.

**2) Cuando el agente del Ministerio Público encuentre elementos de juicio res pecto de la existencia de ánimo conciliatorio.** En este evento, el conciliador al advertir que existe un principio de ánimo conciliatorio entre las partes en conflicto, sin que en el curso de la audiencia se haya podido concretar un acuerdo, puede proponer fórmulas conciliatorias, conforme lo consagra el art. 108.2 al decir que *si los interesados no plantean fórmulas de arreglo, el agente del Ministerio Público propondrá las que considere procedentes para la solución de la controversia*; en este caso, el apoderado de la parte, especialmente de la entidad pública convocada, debe presentar



al Comité de conciliación de la entidad si lo tuviere y/o al Representante Legal de aquella, las fórmulas de avenimiento que plantee el agente del Ministerio Público, para ser sometidas a su consideración y estudio, de manera que para agotar este estudio, será del caso decretar la suspensión de la audiencia, a fin de facilitar y propiciar que se concrete un arreglo entre las partes, ello con el fin de darle aplicación al principio de eficiencia consagrado en la Carta Política y desarrollado en los principios que rigen la actuación administrativa contenidos en el CPACA, así como lograr un efecto útil a la normativa del 108 antes transcrito, como quiera que es el Comité de Conciliación de la entidad, el que le da pautas a su apoderado sobre las condiciones en que se deba celebrar ésta, conforme a lo dispuesto en el artículo 117 ibidem, cuando dispone que es este órgano quien decide sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro

medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta, a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.

El art. 108.3 de la L.2220/22, consagra otro evento que supondrá que el agente del Ministerio Público suspenda el curso de la audiencia, cuando preceptúa que *“Con el propósito de analizar las fórmulas de avenimiento propuestas por el agente del Ministerio Público, este podrá, excepcionalmente, citar a la audiencia de conciliación al ordenador del gasto o su delegado con capacidad de conciliar, de la entidad u organismo de derecho público que participa en el trámite conciliatorio, diligencia que puede desarrollarse de manera presencial o virtual.”*. En este supuesto, una vez el Procurador que conoce de la conciliación propone fórmula conciliatoria a los apoderados de las partes, tiene la potestad excepcional de hacer comparecer al

ordenador del gasto y para ello desde luego, suspender el curso de la audiencia en que planteó la propuesta, a fin que compareciendo a la diligencia el ordenador del gasto o su delegado, este exponga de manera directa su criterio frente a la fórmula conciliatoria sugerida por el agente del Ministerio Público, este evento estimamos se da especialmente en aquellas entidades que no están obligadas por ley a contar con Comité de conciliación.

**También podrá suspenderse para efectos de solicitar la reconsideración por parte del Comités de Conciliación.** Para que el Agente del Ministerio Público solicite reconsideración al Comité de Conciliación y se vea en la necesidad de suspender la audiencia de conciliación pueden ocurrir varias hipótesis: En la primera de ellas, concurre el apoderado de la entidad pública, quien hace saber en la audiencia de conciliación, que asiste sin expreso ánimo conciliato-

rio, por cuanto el Comité de Conciliación al efectuar el estudio del caso, concluyó que no hay lugar a presentar una propuesta o fórmula conciliatoria, el apoderado deberá aportar copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos; en este evento, el Conciliador verificará si es procedente o no solicitar al Comité de Conciliación, la reconsideración de su decisión negativa, caso en el cual se hace necesaria la suspensión del curso de la audiencia y fijar nueva fecha para su continuación, a efectos que en la nueva jornada señalada para tal fin, se exponga el estudio de las razones que sirvieron de fundamento al agente del Ministerio Público para solicitar reconsiderar la decisión negativa a conciliar, reconsideración que recordemos procede en los siguientes eventos, previstos en el art. 98 de la L.2220/22: 3.1) Porque existen sentencias de unificación o jurisprudencia reiterada sobre la materia.

Este criterio encuentra respaldo además, en el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia, pues el Consejo de Estado o la Corte Constitucional al analizar una situación fáctica idéntica al caso objeto de estudio, expuso un criterio contrario al de la parte convocada y haya accedido a las pretensiones de la parte actora; debe considerarse así mismo en punto a esta causal que el art. 10 del CPACA, establece entre los deberes de las autoridades el de: *“Aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.”*

En punto a esta causal de reconsideración y suspensión de la audiencia, debemos recordar que el CPACA, ya establecía la misma en el parágrafo del artículo 303). 3.2.) Porque exista una alta probabilidad de condena, conclusión a la que puede llegar el conciliador, a partir del estudio de las pruebas que reposen en el expediente. En la segunda hipótesis, puede ocurrir que el apoderado de la entidad pública manifieste que aquella tiene ánimo conciliatorio y presenta fórmula para conciliar, pero el agente del Ministerio Público, estudiado el expediente y la normatividad vigente, llegue a la conclusión que no es procedente respaldar la conciliación ofrecida; en este evento, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos fundamentales, está en el deber de pedir reconsideración al Comité de Conciliación frente a la decisión positiva a conciliar y encuentra respaldo esta solicitud en la normativa prevista en el citado artículo 98 de la

L.2220/22, cuando dispone solicitar reconsiderar en caso que: 3.3) Se considere que la fórmula de conciliación compromete la legalidad, en cuanto en el mismo sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, o no este conforme al interés público o social o se atente contra él o del mismo se derive un agravio injustificado a una de las partes o a un tercero, o sea lesivo para el patrimonio público.

En armonía con lo aquí expuesto, el Estatuto de Conciliación, en su art. 108.8 enseña que: *“Si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con la fórmula de conciliación acordada por los interesados, por considerarla lesiva para el patrimonio público, contraria al ordenamiento jurídico o porque no existen las pruebas en que se fundamenta, así lo observará durante la audiencia y dejará expresa constancia de ello. En este caso podrá suspender la audiencia para que se consulte al comité de con-*

*iliación sobre las razones expuestas. En caso de que el comité ratifique la fórmula de conciliación, se dará por terminada la audiencia.”*

En este evento, se impone suspender el curso de la audiencia de conciliación a efecto que el Comité de Conciliación, reexamine o reconsidere su decisión positiva, con fundamento en el análisis o desarrollo de la referida causal; en la jornada que se fije para continuar la audiencia, se deberá exponer el estudio de las razones o argumentos que justifiquen la decisión del mencionado Comité.

**3) O cuando el agente del Ministerio Público considere necesario, de oficio o a petición de algún interviniente, solicitar pruebas para verificar los fundamentos de hecho o de derecho de la conciliación extrajudicial.** En este caso, observamos que ante la necesidad de respaldar con pruebas la conciliación judicial y dotar de claridad a la misma, el le-

gislador consagró esta opción y atribución probatoria a favor del Procurador que conoce de la conciliación, respaldada además en el art. 107 de la L.2220/2022, al decir que *“El agente del Ministerio Público podrá solicitar, las pruebas que considere necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio antes de la celebración de la audiencia de conciliación”*, potestad que hizo extensiva aún en el momento de la audiencia, al decir en el párrafo del mismo artículo que: *“Cuando exista ánimo conciliatorio, el agente del Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Código Contencioso Administrativo y con miras a estructurar los supuestos fácticos y jurídicos del acuerdo, podrá solicitar a la autoridad competente la remisión de los documentos de, carácter reservado que considere necesarios, conservando el deber de mantener la reserva a que*

*se refiere el precepto citado.”* Adicionalmente, el legislador al establecer las atribuciones del agente del Ministerio Público, en el marco de la conciliación administrativa, dispuso entre ellas, en su art. 98.6 que le correspondía: *“Solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio”* y en el art. 98.7: *“Solicitar el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación o quien haga sus veces, cuyos informes o conceptos servirán de prueba en los procedimientos conciliatorios.”*

De igual forma, ante la necesidad de la prueba para la emisión de su concepto de cara a un eventual arreglo, dispuso: *“Igualmente, cuando exista ánimo conciliatorio, el agente, del Ministerio Público podrá soli-*

*citar el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, así como de las entidades públicas competentes para el efecto.”*

Así las cosas, cuando el Agente del Ministerio Público, a solicitud de las partes intervinientes o de oficio, hace uso de esta facultad probatoria, con fundamento en el principio de necesidad de la prueba, se ve materialmente compelido a suspender el curso de la audiencia a fin de lograr este recaudo, que comporta desde luego un tiempo para su obtención, para ello quedará a su arbitrio, —desde luego sin exceder el término de los tres (3) meses de que dispone de competencia para conocer de la conciliación— fijar la nueva fecha en que continuará con el curso de la audiencia suspendida en la que se incorporarán las pruebas decretadas y que permitirán dilucidar si es viable y ajustada a dere-

cho la conciliación a la que lleguen las partes; estimamos pertinente precisar, que cuando se da la posibilidad a las partes para que soliciten al Procurador el decreto de pruebas, no se trata que estos trasladen al agente del Ministerio Público, el recaudo de los medios de prueba que tenían el deber de acompañar y relacionar, conforme lo exige el art. 101.8, que enlista entre los requisitos del memorial de solicitud de conciliación el que contenga la : *“Relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso”*, o que busquen a través de esta figura remediar su omisión o incuria en el recaudo y aporte de éstas, pues es un principio de derecho que nadie puede alegar su propia culpa o torpeza *“nemo auditur propriam turpitudinem allegans”*, debe tratarse de pruebas que no haya podido obtener el apoderado, pese a haber ejercido el derecho de petición ello en aten-

ción al inciso 3° del artículo 173 del Código General del Proceso, que enseña que “*El juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente.*”

Desde luego, las pruebas que soliciten las partes deben ser aquellas útiles, pertinentes y conducentes, que resulten vitales para dilucidar el asunto a conciliar, pues los apoderados de las partes están llamado a tener un rol activo y no a abusar o desdibujar de las facultades y oportunidades probatorias en cabeza del agente del Ministerio Público, previstas en la L.2220/22 y puntualmente de la prevista en el artículo 111.

Existe otro evento, contenido en el artículo 108 que supone la suspensión de la audiencia y es el previsto en

el numeral 4° del mencionado artículo, que estimamos pertinente traer a colación de cara a la temática central del artículo y es la circunstancia adicional de esta norma al enseña que: “*En los eventos en que el apoderado de la parte convocante rechace total o parcialmente la propuesta conciliatoria planteada por la convocada y que el agente del Ministerio Público advierta que dicho rechazo no está plenamente justificado, suspenderá la audiencia y ordenará la comparecencia, en el menor tiempo posible, de la persona natural o al representante legal de la persona jurídica convocante para exponerle la fórmula de arreglo propuesta. En este evento, el agente del ministerio público, si lo considera procedente, podrá compulsar copias para que se investiguen las faltas disciplinarias del apoderado de la parte convocante, en especial, las previstas en el artículo 38 de la Ley 1123 de 2007 o las normas que las modifiquen.*”

En conclusión, como se analizó precedentemente, son diversas las razones que justifican en la ley, la consagración de la posibilidad de suspender la audiencia de conciliación, teniendo todas un objetivo superior en común, que no es otro, que sea cual fuera la decisión o conclusión a la que se llegue por las partes en la audiencia de conciliación, la misma ven-

ga precedida y cuente con el debido estudio, respaldo normativo, jurisprudencial y probatorio suficiente, por ello el Procurador Judicial, como defensor del orden jurídico, del patrimonio público y orientado por los principios que rigen la función pública, hará uso de la atribución de suspensión de la audiencia de conciliación, cuando fuera necesario.

**Artículo 112.** *Culminación del trámite de conciliación por inasistencia de las partes.* En caso de inasistencia de una o ambas partes a la audiencia de conciliación sin que se presente la respectiva justificación en los términos del artículo 108 de la presente ley, se entiende que no hay ánimo conciliatorio y el agente del Ministerio Público dejará constancia en el acta de dicha circunstancia y dará por agotada la etapa conciliatoria, ordenando la expedición de la constancia al día hábil siguiente al vencimiento del término para justificar la inasistencia.

**Concordancias:** L.2220/2022, arts. 3, 4.1, 101.15, 108, 110. L.1123/07, art. 28.13, 38. Resolución 035 de 2023, art. 10 de la Procuradora General de la Nación.

*Comentario: Julio Cesar Rodas Monsalve  
Procurador 29 Judicial II para asuntos administrativos de Manizales.*

En las conciliaciones extrajudiciales en materia Contencioso Administrativa, no resul-

ta jurídicamente obligatoria la presencia de las partes en la audiencia, pero sí la de sus



apoderados, quienes deben ser abogados inscritos y han de contar con facultad expresamente conferida para el efecto.

Quien no acredite los motivos de su inasistencia a la audiencia de conciliación en los términos del art. 110 de la L.2220/22, se verá sometido a las siguientes consecuencias:

- i. Procesales: Su conducta podrá ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial,
- ii. Pecuniarias: Si la conciliación constituye re-

quisito de procedibilidad, el juez impondrá a la parte que no haya justificado su inasistencia una multa hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Corte Constitucional sentencia C-196 de 1999,

- iii. Disciplinarias al apoderado: De conformidad con los artículos 28.13 y 38 de la L.1123/07, por cuanto la inasistencia se considera una falta del abogado contra el deber de prevenir litigios y facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos.

**Artículo 113. Aprobación judicial.** El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de acuerdo total o parcial de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación ~~y a la Contraloría General de la República para que conceptúe ante el juez de conocimiento sobre si la conciliación afecta o no el patrimonio público, para lo cual tendrá un término de 30 días contados a partir de la recepción del acuerdo conciliatorio.~~

~~El concepto de la Contraloría será obligatorio en aquellos casos superiores a 5000 salarios mínimos legales mensuales.~~

~~El juez competente al asumir el conocimiento del trámite conciliatorio informará a la Contraloría respectiva sobre despacho judicial a cargo del trámite.~~

La decisión de aprobación o improbación judicial deberá ser adoptada dentro de los dos (2) meses ~~siguientes a la fecha en que venza el plazo de la Contraloría para conceptuar.~~ El plazo que tiene el juez para adoptar la decisión podrá prorrogarse por una única vez hasta por dos (2) meses adicionales para la práctica de pruebas, en caso de resultar necesario.

Los términos aquí establecidos son perentorios e improrrogables.

La providencia que decida sobre el acuerdo conciliatorio deberá ser notificada a las partes y al agente del Ministerio Público que adelantó la conciliación extrajudicial y a la contraloría quienes podrán interponer el recurso de apelación contra el auto que apruebe o impruebe la conciliación.

No podrá realizarse aprobación parcial de los acuerdos conciliatorios, salvo aceptación expresa de las partes.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

El acta de acuerdo conciliatorio total o parcial adelantado ante el agente del Ministerio Público y el correspondiente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada.

~~La Contraloría General de la República, conformará grupos de trabajo especializados a través de las delegadas correspondientes según el sector, para la atención oportuna de los traslados en conciliaciones que se surtan ante ésta.”~~

**Nota:** Los apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-071 del 07/03/24.

**Concordancias:** Ley 2220/2022, arts. 95, 101, 102, 106, 124, 129 y 146. Ley 1437/2011, artículos 149 a 157 y 243, con las modificaciones de la Ley 2080/2021. Ley 288/96, art. 7°. Resolución 035 de 2023, art. 3°, de la Procuradora General de la Nación.

*Comentarios: Fanny Contreras Espinosa  
Procuradora 55 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá*

Esta disposición regula la controversia, como una manifestación judicial del acuerdo conciliatorio extrajudicial en asuntos de lo contencioso-administrativo<sup>143</sup>.

El inciso primero del art. 113 de la L. 2220/22 mantiene el término de 3 días siguientes a la celebración de la audiencia, para el envío del acuerdo total o parcial al juez o corporación competente, quien toma la decisión de aprobarlo o improbarlo, lo que garantiza a las partes eficiencia y eficacia en la búsqueda de una solución a la

controversia, como una manifestación concreta de acceso a la administración de justicia<sup>144</sup>.

La competencia del órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa es una condición relevante del control de legalidad acorde con la legislación que en esta materia prescribe el CPACA<sup>145</sup>, o en disposiciones especiales, como la L.288/96<sup>146</sup>; presupuesto que en relación con los procuradores judiciales I y II tiene salvedades en el Estatuto de Conciliación<sup>147</sup> y en la Resolución 035 de 2023 expe-

143 Conforme lo establece expresamente el art. 146, Ley 2220/22.

144 Corte Constitucional, sentencia C-893 del 22/08/2001; exp. D-3399; sentencia C-1195 del 15/11/2001, exp. D-3519.

145 Parte segunda, título IV, capítulos I a IV, arts. 149 a 157, Ley 1437/11.

146 Art. 7, Ley 288/96.

147 Art. 95, Ley 2220/22.

dida por la Procuraduría General de la Nación<sup>148</sup>, “Por medio de la cual se imparten instrucciones administrativas para la implementación de la Ley 2220 de 2022 en el trámite de los procedimientos de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo y se dictan otras disposiciones”.

Con el propósito de precaver un impacto negativo en la celeridad del trámite, es preciso examinar las excepciones de los factores territorial y cuantía en la asignación y competencias de los procuradores judiciales I y II, cuando se está frente a un acuerdo conciliatorio porque las salvedades de la L.2220/22 y la Resolución 035 de 2023 no aplican para los órganos judiciales que tienen a su cargo la aprobación o improbación judicial, quienes podrían declarar una falta de competencia<sup>149</sup>.

En esta fase judicial, la aprobación total o parcial de un acuerdo conciliatorio por parte de la autoridad competente se puntualizó por la norma en comento, al determinar que sí es posible realizar una homologación parcial siempre que exista la aceptación expresa de las partes; mandato que acoge los pronunciamientos de la Corte Constitucional<sup>150</sup> y del Consejo de Estado<sup>151</sup> quienes avalan esta medida como una facultad del juez en ejercicio del control de legalidad que le atribuye el ordenamiento jurídico. Sin embargo, por expresa disposición legal, no podría el juez de conocimiento aprobar parcialmente el acuerdo sin el consentimiento expreso de las partes, lo cual encuentra sustento en que este medio de solución de conflictos es una expresión de la autonomía negocial de las partes intervinientes.

148 Art. 3, R.035/23

149 Juzgado 35 Administrativo de Bogotá, Sección Tercera, Auto 16/06/2023, exp.110013336035-20230017000 y Juzgado 53 Administrativo de Bogotá, Sección Segunda, Auto 05/12/2022, exp.11001334205320220035900.

150 Corte Constitucional, sentencia C-214/21, exp. D-14049.

151 Consejo de Estado, sentencia del 24/11/2014, exp.07001-23-31-000-2008-00090-01(37747).

El recurso de apelación contra el auto que aprueba o imprueba una conciliación es novedoso respecto de quienes están facultados para su interposición, como quiera que lo pueden hacer las partes, la Contraloría General de la República y el agente del Ministerio Público que adelantó la conciliación extrajudicial, mientras que el art. 243 de la L.1437/11, modificado por el art. 62 de la L.2080/21, restringía la posibilidad de recurrir el auto que aprueba una conciliación para otorgarle esta atribución únicamente al procurador judicial<sup>152</sup>.

Como la persona que ejerce en calidad de Ministerio Público<sup>153</sup> ante el despacho que conoce y decide la apelación puede ser distinta de quien tramitó la conciliación extrajudicial<sup>154</sup>, el primero conserva la posibilidad de interponer el recurso de apelación en defensa del orden jurídico, del patrimo-

nio público y de los derechos y garantías fundamentales, conforme lo preceptúa el art. 234.3 del CPACA, por tratarse de un aspecto que no derogó ni limitó la L.2220/22.

En lo concerniente al término y el trámite del recurso de apelación contra el auto que resuelva la aprobación o improbación de la conciliación extrajudicial es preciso acudir al artículo 244 del CPACA,.

Con este precepto el trámite del recurso de apelación se distingue de la forma como se expide el auto, es decir, si el proveído se profiere en audiencia o por escrito. En el primer caso, en la misma diligencia y de manera oral, se interpone, sustenta, corre traslado a la otra parte y demás intervinientes; también se define, si se concede o no ante el Superior. Cuando se emite por escrito y se notifica por estado, la inter-

152 Arboleda, Enrique José. (2021) *Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis.

153 Ley 1437/11, artículos 301 a 303.

154 Consejo de Estado, providencia de 24/11/2014, exp.07001233100020080009001 (37747).

posición y sustentación debe ser del mismo modo, dentro de los 3 días siguientes a la notificación; el traslado se surte por secretaría y por 3 días; luego del ingreso al despacho, se resuelve sobre la concesión a la respectiva autoridad<sup>155</sup>.

Con la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>156</sup>, la Contraloría General de la República, el órgano judicial, el agente del Ministerio Público, y la Defensoría del Pueblo<sup>157</sup> en los asuntos de reparación de víctimas por violación de derechos humanos<sup>158</sup>, se busca cumplir la verificación fiscal, jurídica y de derechos sin acudir a otro tipo de procesos para ejercer otro tipo de control<sup>159</sup>.

La efectiva interacción de las autoridades que se acaban de reseñar; el cumplimiento al mandato sobre los términos en cuanto son perentorios e improrrogables; la práctica de pruebas por parte del Ministerio Público o de la autoridad judicial; el derecho de preferencia de turno en la revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa y para el pago en las entidades estatales<sup>160</sup>, robustecen este mecanismo alternativo de solución de conflictos para afianzar la legitimidad institucional, construir una cultura de paz, la realización de la tutela judicial y la disminución tanto en tiempo como en recursos de la función de administrar justicia<sup>161</sup>.

155 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 13/02/2013, exp.63001-23-33-000-2012-00052-01.

156 L. 2220/22, arts. 101, numeral 13; 102, inciso segundo; 106, numeral 8; 118 párrafo 2; 120 numeral 12; 124; 129 inciso tercero, y 135.

157 L. 288/96, art. 3°.

158 Consejo de Estado, sentencia del 19 de octubre de 2007, exp.29273; sentencia D-3519; sentencia del 19 de julio de 2007, exp.17639.

159 Informe de ponencia para segundo debate en Plenario de Cámara PL 411 de 2021, Senado 008 de 2021, "Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones".

160 L. 2220/22, art. 143.

161 Corte Constitucional, sentencia C-1195/01, exp. D-3519.

La aplicación perentoria e im- un pronto pago de la entidad prorrogable de los términos estatal, que contribuye a la permite la consecución de función preventiva que cum- esta actuación judicial en 2 ple la Procuraduría General meses, con la posibilidad de de la Nación<sup>162</sup>.

**Artículo 114. Recursos.** En contra de las decisiones proferidas por los agentes del Ministerio Público en el trámite de la conciliación extrajudicial salvo que se indique lo contrario en la presente Ley, solo procede el recurso de reposición dentro de los tres (3) días siguientes a su comunicación.

**Parágrafo.** Contra el auto que profiera el agente del Ministerio Público mediante el cual declara que un asunto no es susceptible de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa procede el recurso de reposición dentro de los tres (3) siguientes a su comunicación.

**Concordancias:** C.N., arts. 275 y 277 Núm. 7; CPACA, arts. 74 (Recursos contra los actos administrativos), 77 (Requisitos), 78 (Rechazo del recurso), 79 (Trámite de los recursos y pruebas), 80 (Decisión de los recursos), 81 (Desistimiento); L. 2220/22 arts. 95 (Competencia para la conciliación) y 102 (Excepción); D. 262/00 arts. 28 (Funciones de intervención ante las autoridades judiciales), 41 (Procuradores judiciales) y 180 (Servidores que tienen la calidad de agentes del Ministerio Público).

*Comentario Ingrid Paola Estrada Ordoñez*

*Procuradora 36 Judicial II para asuntos administrativos de Pasto*

En el proceso de conciliación como única autoridad com- administrativa se designó a los petente para adelantar este agentes del Ministerio Público trámite, al tratarse de funcio-

<sup>162</sup> D. L. 262/00, art. 24.

narios de la Procuraduría General de la Nación su función es netamente administrativa, pues la entidad no hace parte de la rama judicial y el ordenamiento jurídico no le atribuye a esta función la calidad de judicial, por consiguiente, la naturaleza de las decisiones que se toman en medio del ejercicio conciliatorio administrativo inicialmente tendrán los recursos que se prevén para las decisiones administrativas en la L.1437/11; teniendo en cuenta que bajo los parámetros constitucionales del debido proceso es necesario garantizar la oportunidad para que los convocantes impugnen aquellas decisiones con las que no estén de acuerdo, pero, habrá que analizar la naturaleza de los agentes que profieren las decisiones para definir los recursos procedentes.

La C.N., art. 275 determinó que el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público y el art. 277 lo facultó para que por sí o por medio de sus delegados y agentes cumpla con las funciones legalmente asignadas,

entre ellas la de intervenir en los procesos conciliatorios, por esta razón, todas aquellas decisiones que se tomen en cumplimiento de esta función tendrán los mismos recursos que procederían cuando la decisión se profiera por el Procurador General de la Nación. Así también ha sido definido que la procedencia únicamente del recurso de reposición no vulnera los derechos de los administrados, a quienes se garantizará la resolución efectiva de su solicitud, celeridad en la actuación, derecho a ser oídos, a presentar y controvertir pruebas y a que el asunto sea definido por autoridad competente, entre otros, así también de presentarse inconformidad en con las decisiones que se emitan en el trámite de la solicitud de conciliación, se podrá acudir ante juez competente, garantizando plenamente el derecho de contradicción (Corte Constitucional, sentencia C-248 del 24/03/13).

Por lo anterior, por regla general contra todas las decisiones que se profieran en medio del trámite conciliatorio únicamente procederá el recurso de reposición,

pese a que, como toda regla general la L.2220/22 contiene excepciones respecto a las decisiones contra las que no procede ningún recurso, entre ellas se cuenta la contenida en el artículo 102 sobre la improcedencia de recursos frente al auto de inadmisión de la petición de convocatoria a conciliar.

Sin embargo, en relación con los recursos que proceden con-

tra el auto que declara la falta de competencia para conocer de la solicitud de conciliación, en la L.2220/22 no se estipula excepción, quedando este auto cobijado por la regla general; sin embargo, desatar dicho recurso en este caso, no se acompasa a lo señalado en el artículo 139 del CGP en el cual se establece que las decisiones de incompetencia no admiten recurso alguno.

## CAPÍTULO III

### DE LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

**Artículo 115.** *Campo de aplicación.* Las normas sobre Comités de Conciliación contenidas en la presente ley son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

Estos entes modificarán el funcionamiento los Comités de Conciliación, de acuerdo con las reglas que se establecen en la presente Ley.

**Parágrafo 1.** Las entidades de derecho público de los demás órdenes podrán conformar Comités de Conciliación. De hacerlo se regirán por lo dispuesto en el presente capítulo.

**Parágrafo 2.** La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no requiere disponibilidad presupuestal; ni constituye ordenación de gasto.



**Concordancias:** L.2220/22, arts.116 (Principios de los comités de conciliación), 117. (Comités de conciliación), 118. (Integración.), 120. (Funciones), CPACA, arts. 159. (capacidad y representación), Art. 297 (Título ejecutivo.), L.1551, arts. 46 y 47, L.617/00, art 6 (Categorización de los distritos y municipios.); L.489/98, art. 3; D.4085/11, art. 6 numeral 1 ordinal VIII; C.P, art 113. art. 320.

*Comentario Marla Judith Mercado Escorcía*

*Procuradora 61 Judicial I para asuntos administrativos de Barranquilla*

El legislador de la L.2220/22, estableció el campo de aplicación de las normas relacionadas con los Comités de Conciliación.

En el inciso primero se expone para cuáles entidades se hace imperativo la constitución de dichos comités y cuando indica la obligatoriedad de su creación para aquellos organismos públicos del orden nacional hace referencia a todos los correspondientes a las tres ramas del Poder Público: Legislativa, Ejecutiva y Judicial; así como a los órganos autónomos e independientes, los que componen la organización electoral e incluso a los organismos de control.

Es importante resaltar que tanto aquellos organismos del orden central como descen-

tralizados que posean autonomía administrativa y financiera hacen parte de ese grupo cubierto por el campo de aplicación de la norma.

Así las cosas, hilando con lo anterior, aun cuando una entidad u organismo no posea personería jurídica, por el solo hecho de cumplir funciones administrativas mediante las cuales se cumplen fines del estado, estará obligado a constituirlo cuando correspondan al nivel indicado.

Un ejemplo de lo anterior sería el caso de los ministerios y los organismos adscritos a ellos, de algunas superintendencias, que, aunque no cuenten con personería jurídica son organismos del orden nacional, y

hacen parte del sector central de la Rama Ejecutiva, además que algunos son creados por ley, con autonomía administrativa y financiera. Lo mismo ocurriría con personerías y contralorías del orden departamental, distrital y de principios capitales.

Lo anterior, podría explicarse a partir del contenido del artículo 159 de la L.1437/11, cuando nos dice que los sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso podrán obrar como demandante, demandadas o coadyuvantes en el proceso contencioso Administrativo<sup>1</sup>. Además, porque en la práctica el término personería ha venido siendo remplazado por el de personalidad, que abarca a aquel, e implica un cúmulo de atributos que explican mejor quién puede y quién no, ser sujeto de derechos y obligaciones.

Por otra parte, la capacidad para comparecer ha sido explicada por la Corte Suprema de Justicia, indicando que algunas personas, aunque tam-

bién carezcan de personalidad no solo pueden reclamar tutela de sus derechos en juicio, sino que también puede comparecer para ser demandadas, dejando clara la diferencia entre la capacidad para ser parte y la de comparecer al proceso, predicando de la primea la aptitud para ejecutar actos procesales con eficacia jurídica en el interior del proceso y la segunda como la habilidad jurídica dispositiva de derechos e intereses<sup>2</sup>.

Sobre este punto, el Consejo de Estado ha dispuesto que el hecho que algunas entidades públicas carezcan de personería jurídica<sup>3</sup> no significa que sea obstáculo para que puedan ejercer la defensa de sus intereses en vía jurisdiccional; lo que puede complementarse con la precisión hecha por la misma alta corte en el sentido de que al referirse el artículo 40 de la L.489/98, bajo la denominación “entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial” no están exentos de acudir a la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos<sup>4</sup>, lo que

conllevaría la conformación de sus comités ora obligatoriamente o facultativo según el nivel al que correspondan.

Ahora bien, como en la conciliación administrativa debe convocarse a quien deba ser demandado ante la jurisdicción contenciosa para reclamar la pretensión que se eleva a conciliación, se refuerza las tesis para afirmar la razón del porqué a estas entidades les es aplicable la norma, del mismo modo imperativo, cuando pertenecan al nivel indicado, sin que ello obste para vincular a la entidad que las representa.

En cuanto a los entes territoriales, el legislador precisó sin distinción de categorías que los departamentos y municipios capitales de aquellos, les es aplicable la normatividad de la L.2220/22.

Entonces, basta con que sea un distrito, un municipio capital de departamento o un organismo o entidad de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y los entes descentralizados

de estos mismos niveles para que inevitablemente, y no de modo facultativo estas personas jurídicas creen sus comités y se ciñan a todo lo normado en relación con estos.

Siguiendo con el examen del artículo 115, tenemos que, el inciso segundo impone la necesidad de modificar el funcionamiento de los Comités de Conciliación de acuerdo con la nueva legislación, sin embargo, es importante indicar que el funcionamiento de éstos, no solo atañen a su creación, sino también a su conformación, funciones, reglamento y deberes.

Conforme a lo anterior es necesario precisar que desde el Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 reglamentario del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, del artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001 se viene definiendo el comité de conciliación como una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los inte-

reses de la entidad, definición que se mantuvo en el artículo 117 de la Ley 2022.

Partiendo desde el inicio para que funcione el comité de conciliación de una entidad, debemos distinguir entre el acto administrativo de creación y aquel por medio del cual se establece su reglamento. El primero corresponderá al representante legal de la entidad, pues al momento de hacerlo es de suponer que no existe comité alguno, sólo una vez creado, éste se dará su propio reglamento, tal como lo establece el numeral 11 del artículo 119 ibídem.

Igualmente para cumplir con esta imposición, las entidades obligadas a conformarlos y aquellas que de manera facultativa decidan crearlo, deberán integrarlo el jefe, director, gerente, presidente o representante legal del ente respectivo o su delegado, el ordenador del gasto o quien haga sus veces, el Jefe de la Oficina Jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad y dos (2) funcionarios de direc-

ción o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente, cuya participación será indelegable, salvo las excepciones previstas para el representante legal y para el caso del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que en lugar del jefe de la oficina jurídica concurrirá el Secretario Jurídico o su delegado.

En ese sentido las funciones de esta instancia, no se restringen a determinar si cierto asunto se concilia o no, sino que las mismas van más allá. Es decir, funciona como un órgano que define políticas relacionadas con su naturaleza jurídica que debe basar en el estudio y análisis de los casos que se presenten para prevenir el daño antijurídico y con base en las cuales, puede eventualmente adoptar la decisión de conciliar, así como definir los lineamientos de la defensa de los intereses de la entidad que representa.

Así mismo para su cabal funcionamiento, una vez creado y conformado el comité tendrá el deber de reunirse no menos de

dos veces al mes<sup>5</sup>, aun cuando no existan solicitudes de conciliación cuyo estudio ventilar, pues como ya se dijo, no solo sesionará para ello, sino, entre otras razones, para analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas y las sentencias de unificación de las altas cortes y los precedentes jurisprudenciales que resulten novedosas con las cuales deberán ajustarse sus políticas, y/o aplicarlos a aquellos asuntos en los cuales que conforme a las pruebas allegadas llegaren a tener alta probabilidad de condena<sup>6</sup>, así sea que se encuentren en sede judicial, ya que la conciliación no solo se limita al escenario extrajudicial.

Hilando con lo anterior, podemos afirmar que con las reuniones para estudiar las novedades jurisprudenciales es cuando el comité actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico, pues con ello advierte sobre qué tema se podrían estar dando un mayor número de convocatorias y determinar las causas gene-

radoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos, tal como lo impone el numeral 3 del artículo 120 del Estatuto de la Conciliación.

Con respecto a la última expresión, sobre que el comité se reunirá cuando la necesidad lo exija, podemos relacionarla por ejemplo cuando se advierta la existencia de un asunto cuya materia de conciliación haga parte de algún proceso de vigilancia o control fiscal, caso en el cual deberá invitar a la autoridad fiscal correspondiente a la sesión del comité para escuchar sus opiniones en relación con eventuales fórmulas de arreglo, sin que dichas opiniones tengan carácter vinculante para el comité de conciliación o para las actividades de vigilancia y control fiscal que se adelanten o llegaren a adelantar.

También está el caso de estudio de las demandas con ocasión del medio de control dispuesto en el artículo 144 del CPACA, sobre lo cual se unificó la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de establecer que los comités de conciliación de las entidades públicas son los competentes para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de esas acciones y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las audiencias de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

Teniendo en cuenta lo indicado en el canon de funciones de los comités de conciliación, es necesario insistir que todas esas imposiciones deben quedar sentadas en el acto de reglamento. Además, oportuno es aclarar que no hacemos referencia en este escrito a aquellas que venían establecidas desde legislaciones anteriores, pues al solicitarse la adecuación del funcionamiento, consideramos

que se hace referencia a lo novedoso de la norma, y es lo que se ha intentado recoger en los párrafos anteriores.

El párrafo primero de la norma en comentario, indica que para las entidades de derecho público de los demás órdenes la conformación del Comité de Conciliación es facultativo, haciendo uso de la expresión “podrán”; sin embargo, exige que de hacerlo se regirán por lo dispuesto para los mismos.

En este punto se hace inevitable referirnos al precepto del artículo 47 de la ley 1551 de 2012, que establece que la conciliación extrajudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, lo que nos transporta a una realidad con nuestros entes territoriales de categorías cuarta, quinta y sexta, muchos de los cuales poseen situaciones financieras difíciles.

Ahora, en lo que se refiere a la conciliación extrajudicial como requisito procesal en los procesos ejecutivos contra los mu-

nicipios la Corte constitucional en sentencia C-533/13 la definió como una herramienta legislativa que permite a estas entidades territoriales desarrollar el criterio de economía y buen gobierno, que incluye expresamente los criterios de auto sostenibilidad económica y fiscal que le permite a esos, llegar a acuerdos de conciliación en los que se incluyan, descuentos considerables, acuerdos de pago que le permitan asumir razonablemente las deudas que pueden ser ejecutadas en su contra, y de este modo alcanzar disminuciones importantes y considerables, que ayuden a alcanzar efectividad en el logro de sus objetivos.

Así las cosas, de entrada, el artículo citado indica que la conciliación es un mecanismo al que se recurrirá con frecuencia cuando se trate de cualquier municipio, razón por la cual se deben tener políticas y estrategias claras de conciliación y defensa judicial. De ahí que se recomiende a estos entes territoriales la adopción de un comité de conciliación, y si bien a aquellos que no entren en la

categoría para los que es obligatorio tenerlos, nada obsta para que los adopten teniendo en cuenta que el mismo constituye una instancia que puede favorecer la eficacia de las decisiones en torno a los asuntos que no solo comporten causa de litigio sino a prevenir aquellos hechos y omisiones generadores de daño antijurídico.

Por su parte el párrafo tercero del artículo 118 L.2220/22 en lo que se refiere a la integración de los Comités de Conciliación de los municipios de 4a, 5a y 6a categoría establece que lo conformará solo el alcalde, el jefe de la oficina jurídica a quien se le asigne la función de la defensa judicial del municipio y el encargado del manejo del presupuesto, acorde con lo dispuesto en el Párrafo segundo del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, esto dado la limitación en las plantas de personal con que cuentan y bajo la estricta prohibición de que sean contratistas de la entidad.

Igualmente debemos reiterar lo que en un inicio se indicó, cuando sostuvimos que las

entidades adscritas y descentralizadas del orden municipal, así como las empresas sociales del estado creadas por estos municipios y empresas de economía mixta, pueden optar por crear sus comités de conciliación bajo la advertencia de sujeción al ordenamiento legal relacionado con ellos.

Ahora bien, si se decide no conformar el comité, las responsabilidades que les son asignados a éstos, recaerán sobre el representante legal de la en-

tidad o municipio con el deber de cumplir los mismos estándares de obligaciones.

Finalmente, la L.2220/22, les da la oportunidad a los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría de recibir asesoría de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, herramienta que les permite obtener asistencia en las estrategias y políticas que daban trazar, no solo en materia de conciliación, sino de gerencia de defensa judicial.

**Artículo 116.** *Principios de los Comités de Conciliación.* Los Comités de Conciliación deberán aplicar los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en ese sentido están obligados a tramitar las solicitudes de conciliación o de otro mecanismo alternativo de solución de conflictos con eficacia, economía, celeridad, moralidad, imparcialidad y publicidad.

**Concordancias:** L.489/98 (Principios de la Función Administrativa), art. 3; CPACA (Principios), art. 3; C.P. arts. 209 y 267”.

*Comentario: Fernando Arias García  
Procurador 46 Judicial II para asuntos administrativos de Tunja*

Resulta trascendente la función de los comités de conciliación pues al aplicar los principios de eficacia, economía, celeri-

dad, moralidad, imparcialidad y publicidad, están definiendo y condicionando “los límites dentro de los que el representante



legal o el apoderado de una entidad pueden asumir obligaciones y comprometer recursos económicos”. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 26/08/2019. Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00074-00(2418).

Los comités de conciliación materializan los principios de la función administrativa al cumplir una doble finalidad: En primer lugar son el “camino idóneo para que la admi-

nistración resuelva los litigios dentro de las políticas creadas para ello” y en segundo lugar, su accionar permite “identificar las fallas de la función administrativa de cada entidad pública, y de esta forma poder crear acciones de prevención o correctivas con el fin de dar cumplimiento al principio de eficacia y eficiencia de la administración”. Consejo de Estado. Sentencia del 11/10/2018. Radicación 17001-23-33-000-2016-00440-01.

**Artículo 117. Comités de conciliación.** Los Comités de Conciliación son una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. Asimismo, tendrá en cuenta las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado y la jurisprudencia de las altas cortes en esta materia.

La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.

**Concordancias:** L.2220/22, arts. 119. (Sesiones y votación), 120 (Funciones), 128 (Deberes de diligencia y cuidado ante la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo).

*Comentario Alejandro Restrepo Carvajal  
Procurador 28 Judicial II para Asuntos Administrativos de Manizales*

El art. 117 de la L.2220/22 define la naturaleza jurídica de los Comités de Conciliación y para el efecto, indica que constituyen una instancia administrativa que ejerce funciones de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. La norma bajo estudio reproduce el texto del artículo 2.2.4.3.1.2.2. del D.1069/15 y reafirma la competencia exclusiva de este órgano colegiado para cumplir atribuciones decisorias, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes y bajo el mandato legal que le impone el deber de salvaguardar el patrimonio público en la toma de decisiones respecto a la conciliación.

De este modo, es válido afirmar que el art. 117 de la L.2220/22 contiene la cláusula general de competencia en materia de políticas institucionales orientadas a la prevención del daño antijurídico y a la defensa de los intereses de las entidades públicas, en razón al alcance de las facultades asignadas a los Comités de Conciliación de las entidades de derecho público y entes estatales comprendidos en el campo de aplicación regulado en el artículo 115 ibidem, prerrogativas que le otorgan a los Comités de Conciliación el carácter de instancias administrativas rectoras de la defensa judicial y extrajudicial de las entidades públicas y garantes de la protección del patrimonio público.

En armonía con lo anterior, el artículo 128 del Estatuto de Conciliación dispone que los Comités de Conciliación ac-

tuarán con la debida diligencia en el estudio y definición de los conflictos contra la entidad y en la reducción de su litigiosidad mediante el uso de la conciliación, la extensión de la jurisprudencia y la aplicación por vía administrativa de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado.

Así, las facultades que la ley confiere a los Comités de Conciliación para adoptar las políticas institucionales de las entidades públicas en lo referente a la prevención del daño antijurídico en sus actuaciones y la defensa de sus intereses en sede judicial y extrajudicial comprenden la evaluación de los litigios en curso para su adecuada y diligente gestión de defensa judicial, como también el análisis de los procesos finalizados para determinar las causas e índices de condenas y prevenir deficiencias en las actuaciones administrativas, lo cual denota que esas competencias tienen un carácter preventivo y un enfoque de estrategia jurídica que direcciona la atención, gestión

y representación de los litigios en los que es parte la entidad estatal, con el fin de evitar lesiones al patrimonio público.

En este punto, es preciso señalar que también le corresponde a los Comités de Conciliación decidir, en cada caso específico, sobre la procedencia de cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, es decir, esta competencia incluye todas las modalidades de mecanismos alternativos de solución de conflictos previstas en el ordenamiento jurídico, toda vez que el fin pretendido por la normativa vigente es dotar a esa instancia administrativa de la facultad de decisión respecto a todos los asuntos concernientes a los litigios y defensa jurídica de las entidades públicas.

De acuerdo con este marco competencial, el inciso segundo del art. 117 de la L.2220/22 debe interpretarse en consonancia con el inciso tercero del artículo 119 y el numeral 5 del artículo 120 del mismo estatuto, en el sentido que los

Comités de Conciliación de las entidades públicas son las instancias administrativas competentes para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento en las audiencias especiales de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la L.472/98, dentro del trámite de las acciones populares y determinar los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las mencionadas audiencias.

En la sentencia de unificación de jurisprudencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado el 11 de octubre de 2018<sup>163</sup>, se unificó la jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de establecer que los Comités de Conciliación de las entidades públicas son los competentes para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pac-

to de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las audiencias de que trata el art. 27 de la L.472/98.

Para el Consejo de Estado, el pacto de cumplimiento es una modalidad de mecanismo alternativo de solución de conflictos, en el cual las partes, a iniciativa del juez, podrán establecer un pacto de cumplimiento, en el que se determine la forma de protección de los derechos colectivos, conforme a las reglas establecidas en el art. 27 de la L.472/98, teniendo en cuenta la naturaleza preventiva de la acción popular.

Por lo anterior, el Consejo de Estado en la citada sentencia de unificación advirtió que, previamente a la audiencia de pacto de cumplimiento, el comité de conciliación de la respectiva entidad que sea parte de una acción popular debe realizar un análisis minucioso

<sup>163</sup> Consejo de Estado Sección Primera, sentencia del 11 de octubre de 2018, expediente 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP).

de los argumentos y pruebas de la demanda, así como de la actuación y competencias de la entidad frente al caso concreto, adoptar la decisión respecto a su procedencia o improcedencia del acuerdo y fijar los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado puede comprometer a la entidad respecto a las obligaciones de hacer, no hacer o dar para la debida protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados.

De otro lado, se destaca el enunciado normativo que el legislador incorporó en el inciso segundo de este artículo, en virtud del cual es un deber de los Comités de Conciliación tener en cuenta las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado y la jurisprudencia de las altas cortes en relación con la procedencia de la conciliación, mandato que se traduce en la obligación de estudiar la aplicación de los pronunciamientos de los altos tribunales de justicia y acatar los precedentes jurisprudenciales que deban observarse,

en cada caso específico en el que se resuelva la pertinencia y procedencia de conciliar.

Cabe anotar que en la sentencia C-634/11, la Corte Constitucional declaró exequible el art. 10 de la L.1437/11, por los cargos analizados en esa sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia, sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.

En síntesis, a los Comités de Conciliación les fue encomendada la función de decidir, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro mecanismo de solución de conflictos y en desarrollo de esta competencia deben aplicar los principios de la función administrativa es-

tatuidos en el artículo 209 de la Constitución Política, por lo tanto, deben actuar con estricto respeto a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y con la debida diligencia en el estudio y definición de los conflictos contra la entidad y en la reducción de su litigiosidad mediante el uso de la conciliación, la extensión de la jurisprudencia y la aplicación por vía administrativa de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado. La omisión

inexcusable en esta materia por parte de los integrantes de los Comités de Conciliación configura incumplimiento de sus deberes sancionables como falta grave.

El inciso final del artículo bajo estudio prevé que la decisión de conciliar tomada por los Comités de Conciliación en los términos de la norma, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.

**Artículo 119. Sesiones y votación.** El Comité de Conciliación se reunirá no menos de dos veces al mes, y cuando las circunstancias lo exijan.

Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual Comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos.

En los asuntos en los cuales exista alta probabilidad de condena, con fundamento en las pruebas allegadas y en los precedentes jurisprudenciales aplicables al caso, los comités deberán analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas y las sentencias de unificación de las altas cortes, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos de hecho y de derecho respecto de la jurisprudencia reiterada.

El Comité podrá sesionar con un mínimo de tres de sus miembros permanentes y adoptará las decisiones por mayoría simple.

**Concordancias:** CPACA, arts. 95 (Oferta de revocatoria de actos administrativos), 104 (De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo), 105 (Excepciones), 303 (Atribuciones del Ministerio Público.); C.P., arts. 275 y 277; L.678/01, art. 4

*Comentario: Luis Ramiro Escandón Hernández  
Procurador Delegado con funciones mixtas 6:  
para la Conciliación Administrativa*

De acuerdo con el contenido de la norma que se comenta, a partir del recibo de la solicitud de conciliación la entidad convocada al trámite de conciliación extrajudicial debe contabilizar los 15 días para tomar la decisión sobre el asunto a través del respectivo comité; no obstante, en nuestro criterio, el término se encuentra condicionado a que la petición reúna los requisitos de que trata el artículo 101 del Estatuto, eso es, que si bien la entidad tuvo conocimiento de una posible convocatoria a conciliación extrajudicial en el momento de la radicación inicial de la petición por parte del convocante en su canal institucional, solo se tiene certeza del contenido completo de la petición objeto de estudio, una vez la procuraduría ha procedido a

su admisión, previo análisis y confirmación del cumplimiento de los requisitos, tal cual como sucede, por ejemplo, cuando se presentan peticiones incompletas, según lo regulado en el artículo 17 del CPACA, sólo que en el caso de la conciliación, el término para completar la solicitud, será el fijado por el Procurador en el auto inadmisorio.

Y es que no otra podría ser la interpretación de la norma a la luz de los principios de economía y celeridad que rigen toda actuación administrativa, pues bien podría suceder que esa petición inicial de conciliación radicada por el convocante ante la entidad pública finalmente no sea presentada ante la Procuraduría o de serlo, proceda su rechazo (art. 103,

L 2220/2022), o se tenga por desistida y no presentada (art. 102 L.2220/2022), caso en el cual la administración se habría desgastado innecesariamente, por lo cual, a fin de cumplir lo establecido en el artículo 119 del Estatuto de Conciliación, los 15 días deben contarse a partir de que la parte convocada recibe la petición completa, esto es, con el auto admisorio de la petición de convocatoria a conciliación, pues es el momento en el que se tiene certeza sobre los términos en que se va a tramitar la petición de convocatoria a conciliación extrajudicial, que son el insumo necesario para el estudio, análisis del caso y consecuente decisión por parte del comité de conciliación.

Lo anterior, en aplicación del criterio hermenéutico del efecto útil, y el deber interno de los comités de conciliación de ceñirse a los principios de economía y celeridad, contenidos en la Ley 2220 de 2022, en concordancia con los principios de las actuaciones administrativas de que trata el artículo 3º, del CPACA aplicable por remisión directa del artículo 87 del Estatuto. En

consecuencia, entender que el término de los 15 días previsto en la norma comentada, debe aplicarse de forma aislada a las demás disposiciones del Estatuto, desconocería los principios orientadores de economía, eficacia y celeridad y generaría un desgaste a la administración pública en el estudio de asuntos que no están completos o no procedente.

Colorarlo, una interpretación armónica permite indicar que si bien el comité de conciliación de la entidad cuenta con 15 días para tomar la decisión sobre si concilia o no un asunto a partir del recibo de la solicitud de conciliación, en aplicación de los principios de economía y eficacia que cobijan las actuaciones administrativas, dicha proposición normativa debe entenderse en igual sentido que el deber de las autoridades de responder las peticiones de fondo y completas que cumplan con los requisitos de ley, y por consiguiente, la administración debe tener los elementos de su completitud para adoptar las decisiones de fondo que corresponda.



**Artículo 120. Funciones.** El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.
2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.
3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.
4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.
5. Determinar, en cada caso, la procedencia conciliación y señalar la posición institucional o improcedencia de la que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad jurisprudencia de supuestos con la unificación y la reiterada.
6. Determinar si el asunto materia de conciliación hace parte de algún proceso de vigilancia o control fiscal. En caso afirmativo, deberá invitar a la autoridad fiscal correspondiente a la sesión del comité de conciliación para escuchar sus opiniones en relación con eventuales fórmulas de arreglo, sin que

dichas opiniones tengan carácter vinculante para el comité de conciliación o para las actividades de vigilancia y control fiscal que se adelanten o llegaren a adelantarse.

7. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.
8. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.
9. Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.
10. Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional del Derecho.
11. Dictar su propio reglamento.
12. Autorizar que los conflictos suscitados entre entidades y organismos del orden nacional sean sometidos al trámite de la mediación ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o ante la Procuraduría General de la Nación. En el caso de entidades del orden territorial la autorización de mediación podrá realizarse ante la Procuraduría General de la Nación.
13. Definir las fechas y formas de pago de las diferentes conciliaciones, cuando las mismas contengan temas pecuniarios.

**Parágrafo 1.** En aquellas entidades donde no exista la obligación de constituir comités de conciliación y no se haya hecho de forma facultativa, las funciones de que trata este artículo serán asumidas por el representante legal de la entidad.

**Parágrafo 2.** La Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de las funciones preventivas de que trata el artículo 277 de la Constitución Política, velará por el cumplimiento de las funciones del Comité de Conciliación. Para estos efectos los Procuradores Judiciales I y II para asuntos administrativos realizarán visitas periódicas obligatorias a los Comités de Conciliación.

**Concordancias:** L. 678/2001, art. 4 (Obligatoriedad) y 12 (Conciliación judicial, modificado por el Art. 48 de la Ley 2195 de 2022). L.1437/2011 (CPACA), arts. 95, parágrafo (oferta de revocatoria directa); art. 176 (Allanamiento a la demanda y transacción); art. 247 (Trámite del recurso de apelación contra sentencias, modificado por el Art. 132 de la Ley 2220 de 2022); art. 303, parágrafo (Atribuciones del Ministerio Público). L.2220/2022, art. 98, numeral 8 (Atribuciones de los agentes del Ministerio Público); art. 108, numeral 8 (Desarrollo de la audiencia de conciliación extrajudicial); art. 124 (Asesoría ANDJE); art. 125 (De la acción de repetición); art. 126 (Llamamiento en garantía con fines de repetición); art. 128 (Deberes de diligencia y cuidado ante la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo), art. 132 (Trámite del recurso de apelación contra sentencias).

#### **Jurisprudencia:**

**Consejo de Estado**, sentencia de unificación del 11/10/2018, exp. 17001-23-33-000-2016-00440-01 (AP).

**Corte Constitucional**, sentencia C-634 del 24/08/2011.

**Corte Constitucional**, sentencia C-816 del 01/11/2011.

*Comentario Andy Alexander Ibarra Ustariz  
Procurador 75 Judicial I Administrativo de Valledupar*

De la disposición bajo estudio se extracta que el Comité de Conciliación ciertamente debe decidir sobre la procedencia de la conciliación, pero además, formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico, diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad, determinar los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados, decidir frente a la procedencia o improcedencia de la acción de repetición y el llamamiento en garantía con fines de repetición.

En materia de mecanismos de resolución de conflictos, las funciones del Comité de Conciliación (o de los representantes legales de las entidades donde no existe la obligación de constituirlo y no se haya hecho de forma facultativa), no se reservan a la conciliación y a la transacción como se desprende del tenor literal de la disposición. Por el contrario,

es el escenario de análisis y decisiones frente a otras tipologías que permiten la resolución de controversias, entre otras, el arbitraje (art. 1 de la L.1563/12), transacción (art. 2469 Código Civil, art. 176 CPACA), amigable composición (art. 59 de la L.1563/12), mediación de conflictos entre entidades públicas del orden nacional (art. 6, art. 17, numeral 9, D.L.4085/11, D.2137/15); oferta de revocatoria directa (art. 95 de la L.1437/11); pacto de cumplimiento en acción popular (art. 27 de la L.472/98); extensión de la jurisprudencia (art. 102 de la L.1437/11), como lo advirtió el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 11/10/2018, exp. 17001-23-33-000-2016-00440-01 (AP).

Para el ejercicio de sus funciones el Comité de Conciliación deberá analizar las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, pero, además, de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de

su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio *erga omnes* de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad, como lo dejó plasmado la Corte Constitucional en sentencias C-634 de 2011 y C-816 de 2011.

**Artículo 121. Secretaría Técnica.** Son funciones del Secretario del Comités de Conciliación las siguientes:

1. Elaborar las actas de cada sesión del comité. El acta deberá estar debidamente elaborada y suscrita por el Presidente y el Secretario del Comité que hayan asistido, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente sesión.
2. Verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el comité.
3. Preparar un informe de la gestión del comité y de la ejecución de sus decisiones, que será entregado al representante legal del ente y a los miembros del comité cada seis (6) meses.
4. Proyectar y someter a consideración del comité la información que este requiera para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del ente.
5. Informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo acerca de las decisiones que el comité adopte respecto de la procedencia o no de instaurar acciones de repetición.
6. Atender oportunamente y por orden de ingreso las peticiones para estudio del Comité asignándoles un número consecutivo.
7. Remitir al agente del Ministerio Público, con una antelación no inferior a cinco (5) días a la fecha fijada para la realización

de la audiencia de conciliación, el acta o el certificado en el que conste la decisión del Comité de Conciliación de la entidad pública convocada sobre la solicitud de conciliación.

8. Las demás que le sean asignadas por el comité.

**Concordancias:** CPACA, arts. 95 (Oportunidad), 142 (Repetición.), 161 (Requisitos de procedibilidad), 247 (Trámite de apelación contra sentencias), 303 (Atribuciones del Ministerio Público.); L.678/01, arts. 2 (Acción de repetición), 4 (Obligatoriedad), 12 (Conciliación judicial), 13 (Conciliación extrajudicial); L.1952/2019, art. 58 (Falta relacionada con la acción de repetición).

*Comentario Héctor Alfredo Almeida Tena  
Procurador 217 Judicial I para asuntos administrativos de Cali*

Si bien no es imperativo que los secretarios técnicos de los comités de conciliación y defensa judicial sean abogados, dada la naturaleza y el contenido de las funciones que les corresponde a aquellos tanto a nivel interno como interinstitucional, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en su Modelo Óptimo de Gestión (MOG), recomienda que la secretaría técnica recaiga en un profesional del derecho de las más altas calidades y competencias<sup>164</sup>.  
Sobre las funciones asignadas, es de especial interés conocer que esta es la autoridad encargada de remitir a los procuradores judiciales el acta o la certificación donde conste la decisión del comité con respecto a la solicitud de conciliación, esta remisión deberá hacerse al menos cinco días antes de la realización de la audiencia.

<sup>164</sup> Modelo Óptimo de Gestión de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, versión 1. Citado en: *Protocolo para la Gestión de los Comités de Conciliación*, 2017, p. 11.

**Artículo 122. Indicador de gestión.** La prevención del daño antijurídico será considerada como un indicador de gestión y con fundamento en él se asignarán las responsabilidades en el interior de cada entidad.

**Concordancias:** C.P., arts. 124 y 209; L.790/02, artículos 1° literal b) y 15; L.872/03 (declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-826 de 2013), D.1083/15 (modificado por el D.1499/17), artículos 2.2.22.2.1, 2.2.22.3.3 numeral 3°, 2.2.22.3.9 y 2.2.23.3.

*Comentario Carlos Andrés Zambrano Sanjuan*

*Procurador 88 Judicial I para asuntos administrativos de Bogotá*

La prevención del daño antijurídico es uno de los componentes estructurales del sistema de gestión de calidad y de la Gerencia Jurídica Pública (L. 790/02, arts. 1 y 15; L. 872/03; D. 1083/15), que se enmarca en un doble propósito: evitar que ese daño antijurídico se concrete y, en caso de que lo haga, en mitigar su impacto (fiscal e institucional).

Como parte significativa de ese concepto general de gestión pública, la prevención del daño antijurídico obedece también a los principios que orientan la función administrativa, en especial a la eficiencia y eficacia (C.Pol., art.

129; L. 489/98, art. 3; CPA-CA, art. 3 num. 11, 12) así como al control interno de las funciones institucionales, el aseguramiento de procesos y la responsabilidad de los servidores públicos (C.Pol. arts. 6, 124 y 269; L. 87/93; L. 489/98 arts. 27 a 29), de allí la importancia y necesidad de diseñar, implementar, aplicar y hacer estricto seguimiento a los instrumentos que permitan medir, cuantitativa y cualitativamente, el impacto y los resultados que arrojan las diferentes políticas que en dicha materia son estudiadas y aprobadas por los Comités de Conciliación de las entidades públicas.

En este orden de ideas, la mejor y más técnica forma de medir el rendimiento o resultado de tales acciones adoptadas por la entidad como forma de materializar las políticas de prevención del daño antijurídico que son aprobadas a su interior, es a través de la formulación de indicadores estratégicos o de gestión que marquen la pauta en la actividad de las áreas involucradas directamente con la defensa jurídica de la entidad y bajo permanente monitoreo y control de parte de la alta gerencia institucional, tal y como lo establece la normativa (L. 790/02, L. 872/03, D. 4110/04, D. 1599/05, D. 1083/15, D. 1499/17) y lo recomienda insistentemente la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (*Guía para la*

*generación de política de prevención del daño antijurídico*, marzo de 2013, p. 20; *Manual para la elaboración de políticas de prevención del daño antijurídico*, junio de 2014, pp. 22-23).

De este modo, sólo a través del diseño e implementación de los correspondientes indicadores, así como de su riguroso seguimiento y control, resulta posible verificar la efectividad e impacto real de las políticas que en esta materia de prevención del daño antijurídico son implementadas al interior de la entidad y, con ello, mejorar la defensa de sus intereses y su patrimonio, o en caso contrario, modificando o reemplazando oportunamente tales políticas si su impacto no es positivo.

**Artículo 123. Apoderados.** Las decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación o por el representante legal de la entidad cuando no se tenga la obligación de constituirlo ni se haya hecho de manera facultativa, serán de obligatorio cumplimiento para los apoderados de cada entidad.

**Concordancias:** L.2220/22, arts. 117 (Comités de Conciliación), 118 (Integración), 119 (Sesiones y votación), 120 núm. 5 (Funciones), 121.2 (Secretaría Técnica),

*Comentario: Claudia Patricia Otálvaro Berrío*

*Procuradora 169 Judicial I para asuntos Administrativos de Medellín*



El comité de conciliación<sup>165</sup> debe sujetarse estrictamente como instancia administrativa a la decisión del comité, en la que radica, de forma exclusiva, la facultad de decidir la posición institucional en cuanto a la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio de solución de conflictos, es la única instancia autorizada legalmente para adoptar tales decisiones. Así, ni los apoderados, ni los miembros de comité de forma individual están facultados para adoptar decisiones en estas materias.

Las decisiones del comité se adoptan de forma colegiada, puede sesionar con un mínimo de tres (03) de sus miembros permanentes y decidir por mayoría simple<sup>166</sup>

La obligatoriedad de las decisiones adoptadas por el comité de conciliación sobre el apoderado de la entidad, puede entenderse como la limitación del ámbito de actuación de este último, en tanto

debe sujetarse estrictamente a la decisión del comité, en ese sentido, su intervención en el trámite de la conciliación extrajudicial se limita a la asistencia a la audiencia de conciliación y a la entrega del acta o certificado expedido por el secretario del comité de conciliación, en el que consten las razones que la justifiquen. Cualquier otra actuación que implique modificar esta decisión está proscrita para el abogado de la entidad.

Se trata de una restricción que tiene razón de ser en la naturaleza de las decisiones que adopta el comité de conciliación, de un lado, son decisiones que solo pueden ser adoptadas por sujetos calificados, en la medida en que el Comité de Conciliación está integrado por determinados funcionarios según su posición en la estructura organizacional de la entidad (Director, Gerente, Jefe, ordenador del gasto,

<sup>165</sup> Conformado por el jefe, Director, presidente, gerente o representante legal; el ordenador del gasto o quien haga sus veces, el jefe de la Oficina Jurídica y dos (02) funcionarios de dirección o de confianza. Ley 2220 de 2022, art. 118.

<sup>166</sup> Ley 220 de 2022, art. 119.

entre otros), no cualquier funcionario tiene la competencia funcional para integrarlo; de otro lado, es una decisión colegiada que requiere de un quorum específico, tanto para sesionar como para decidir, de dónde saca un fluya que el abogado y tiene capacidad funcional, ni competencia para apartarse que la decisión del Comité de Conciliación.

En este orden, el margen de actuación del abogado se circunscribe única y exclusivamente hacer público en el trámite de conciliación extrajudicial la decisión del comité

de conciliación y aportar la certificación expedida por el secretario técnico o el acta de la sesión del comité.

La obligatoriedad se circunscribe a la exposición y comunicación de la decisión del comité, pero el apoderado tiene otras facultades como interponer recursos, elevar solicitudes y actuar en defensa de los intereses de la entidad.

De otro lado, corresponde al secretario técnico verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el comité de conciliación.

**Artículo 124. Asesoría.** La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado asesorará a los respectivos entes en la conformación y funcionamiento de los comités y en el diseño y desarrollo de las políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio y de las de prevención del daño antijurídico estatal.

**Artículo 125. De la acción de repetición.** Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.

Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, de una conciliación, condena o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, o al vencimiento del plazo con que cuenta la administración para



el pago de condenas conforme lo establece la Ley 1437 de 2011, o la norma que la sustituya o modifique, lo que suceda primero, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a cuatro (4) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los dos (2) meses siguientes a la decisión.

**Parágrafo.** La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo.

**Concordancias:** CPACA, arts. 142 (Repetición); 164 numeral 2, literal l, modificado por el art. 43 de la L.2195/22, corregido por el art.1 del D.1463/22. L.678/01. L.2195/22

*Comentario María Andrea Taleb Quintero*

*Procuradora 165 Judicial II para asuntos administrativos de Cali*

### **Caducidad.**

La caducidad, en materia del medio de control de repetición, se puede ver en tres momentos. El primero, durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 (C.C.A) y el inicio de vigencia de la Ley 678 de 2001. Durante este periodo, el término era de dos (2) años contados a partir del pago total de la obligación. Respecto del Decreto 01, decía el artículo 136, modificado por el artículo

44 de la Ley 446 de 1998 que, los dos (2) años, se contarían “a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad”. Frente a este enunciado, señaló la Corte Constitucional (SC-832, 2001) que los dos años se contarían a partir de la fecha del “pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4” del C.C.A. Frente al artículo 11 original de la Ley 678, el cual señalaba que, la acción

de repetición caducaría al término de dos (2) años contados desde el día siguiente del pago total o de la última cuota, señaló la Corte Constitucional (SC-394, 2002) que, cuando el pago se haga por cuotas, se aplicaría la misma regla.

El segundo momento, se da con el artículo 164-2-L de la L.1437/11, la cual reiteró el plazo de dos (2) años, contados desde el día siguiente de la fecha del pago o, a más tardar, “desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código”, que ya no sería de dieciocho (18) meses como en el Decreto 01 de 1984 sino de diez (10) meses por expresa disposición del artículo 192 del mismo estatuto.

El tercer momento, inicia con los arts. 42 y 43 de la L.2195/22, que modificaron los artículos 11 de la Ley 678 de 2001 y 164-2-L de la Ley 1437 de 2011, respectivamente, aumentando el término de caducidad a cinco (5) años, contados desde el día siguiente

del pago o, a más tardar, del vencimiento del plazo de diez (10) meses con que cuenta la entidad para hacer el pago de las condenas, conforme al artículo 192 del CPACA.

La escogencia de uno u otro plazo, estará condicionada a la fecha de la sentencia que impuso la condena o del acuerdo por el cual se aceptó la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Vale la pena agregar que, para el Consejo de Estado, (i) en el trámite del medio de control de repetición, no es aplicable la reanudación de la caducidad prevista en el artículo 94 del CGP, toda vez que el medio de control de repetición se rige por las normas especiales de la L.678/01 y del CPACA (**Consejo de Estado 110010326000201300153 de 2019**). (ii) cuando no aparezca plenamente acreditado la fecha de pago total o de la última cuota, la caducidad se contará partiendo del límite con que contaba la entidad para cumplir su obligación, que será de dieciocho (18) meses si el asunto se rige por el C.C.A. o de diez

(10) meses s son aplicables las reglas del CPACA (**Consejo de Estado 13001-23-31-000-2013-00048-01 de 2019; Consejo de Estado 110010326000201300153 de 2019**)

### Terceros.

La intervención de terceros se debe analizar desde dos posibilidades. La primera, cuando se tramita el proceso de responsabilidad y la entidad decide llamar en garantía con fines de repetición al servidor o exservidor público o particular en ejercicio de funciones públicas. En tal hipótesis, no sólo los artículos 64 del CGP y 225 del CPA-CA lo consideran un tercero, sino que también, la Corte Constitucional (**Corte Constitucional Sentencia C-484, 2002**) señala que a la Administración le asiste el derecho de convocarlos como terceros intervinientes, para que en la misma sentencia si estos actuaron con dolo o culpa grave y les asiste la “obligación de reembolsar lo pagado por el Estado al demandante inicial”.

La segunda, cuando se tramita directamente el medio de control de repetición. En tal hipótesis, no solo los artículos 223 y 224 del CPACA no consagran esta posibilidad, sino que la Corte Constitucional (**Corte Constitucional Sentencia C-484, 2002**) dijo que en este tipo de procesos, por la naturaleza de la pretensión, no hay lugar a la intervención de terceros.

### Desistimiento

En el medio de control de repetición no procede el desistimiento. Por un lado, el artículo 9 de la Ley 678 de 2001 excluye dicha posibilidad. Por el otro, la Corte Constitucional (**Corte Constitucional Sentencia C-484, 2002**) señaló que, si la finalidad de este mecanismo es la protección del interés general, permitir el desistimiento sería equivalente a autorizar el detrimento patrimonial, en abierta contradicción con el artículo 90 de la Constitución Política.

### Legitimación por pasiva.

De conformidad con los arts. 1 y 2 de la L.678/01, el medio de

control de repetición se puede iniciar contra el servidor, exservidores y el particular en ejercicio de funciones públicas. Según lo señalado en el párrafo primero del artículo primero en cita, los contratistas, interventores y asesores que cumplen funciones públicas en el desarrollo de los contratos estatales, son sujeto de repetición. En el mismo sentido, el párrafo 4 del artículo 2 señala que, en materia contractual, el acto de delegación no exime al delegante de responsabilidad y, en consecuencia, puede ser sujeto de repetición o de llamamiento en garantía.

Frente a esto, la Corte Constitucional (**Corte Constitucional Sentencia C-484, 2002**) señaló que, (i) quien ya no tiene la condición de servidor público puede ser vinculado como llamado en garantía si dicho llamamiento tiene como fundamento su conducta oficial como servidor público, (ii) los particulares en ejercicio de funciones públicas pueden ser llamados porque están en el mismo supuesto de hecho de los servidores y, (iii) en materia de delegación, pueden

acudir tanto delegante como delegatario según su grado de participación (**Corte Constitucional Sentencia C-484, 2002; Corte Constitucional Sentencia C-957, 2014**).

Como precisión especial, se advierte que el medio de control de repetición no se podría adelantarse contra los herederos del servidor o particular en ejercicio de funciones públicas fallecido según algunas posiciones jurisprudenciales del Consejo de Estado, sin que, por lo pronto, se pueda definir una línea decisional clara sobre este particular. Para el Consejo de Estado, al ser una acción civil, de carácter patrimonial, declarativa, donde se evalúa el carácter doloso o culposo de un comportamiento, fallecida la persona cesa la posibilidad de que el Estado promueva un proceso para conseguir tal declaración (**Consejo de Estado Sentencia 05001-23-31-000-2011-01583-01 de 2021**).

### Legitimación por activa.

De conformidad con el art. 8 de la L.678/01, inicialmente

modificado por el art. 6 de la L.1474/11 y recientemente modificado por el art. 41 de la L.2195/22, el medio de control de repetición puede ser iniciado por (i) la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley, (ii) el Ministerio Público y (iii) el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o quien haga sus veces, en estos dos últimos casos, si la entidad afectada no la inició en el término señalado.

Se mantiene la posibilidad prevista en el texto original para que cualquier persona pueda requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición, decisión que le será debidamente notificada y se modifica la consecuencia jurídica de la omisión de este deber, que pasa de ser causal de destitución a constituir en una norma en blanco al señalar que se

incurrirá en falta disciplinaria de conformidad con las normas vigentes.

### **Obligatoriedad.**

De conformidad con el artículo 4 de la L.678/01, las entidades públicas tienen la obligación de adelantar el medio de control de repetición o de efectuar el llamamiento en garantía cuando presuntamente un daño haya sido causado como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor, exservidor o particular en ejercicio de funciones públicas. La decisión pertinente debe constar por escrito y contener la justificación de las razones. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.

El anterior enunciado merece las siguientes consideraciones:

En primer lugar, no iniciar el medio de control dentro de los seis (6) meses siguientes al pago total o de la última cuota, como lo ordena el artículo 8 del mismo estatuto, no releva a la entidad de su obligación. El plazo

estipulado debe entenderse en un doble sentido, por un lado, no dejar al arbitrio de la entidad el término para el análisis del asunto y, por el otro, evitar la sanción disciplinaria. Sin embargo, si más allá de dicho término la entidad realiza el estudio y evidencia su procedencia, nada la impide iniciar el medio de control siempre y cuando no haya operado la caducidad.

En segundo lugar, la obligatoriedad hace referencia al estudio del asunto y al inicio del medio de control, siempre que estén dados los presupuestos para el mismo. Como lo ha señalado el Consejo de Estado y se verá en el punto sobre presupuestos, las entidades estatales no pueden actuar arbitrariamente adelantando mecanismos procesales cuando están ausentes sus requisitos.

En tercer lugar, la sanción disciplinaria, por no realizar el análisis en el comité de conciliación, efectuar el llamamiento en garantía o iniciar la acción de repetición, siempre que estuvieran dadas las condiciones para ello, se hará de conformidad con las

normas disciplinarias vigentes, según el grado de participación y la gravedad de la conducta.

### **Conciliación extrajudicial en el medio de control de repetición.**

De conformidad con los arts. 13 de la L.678/01 y 93 de la L.2220/02, la conciliación extrajudicial en el medio de control de repetición tiene carácter facultativo y se adelantará ante los agentes del Ministerio Público, atendiendo a los requisitos generales previstos para la materia.

La no exigencia de la conciliación, dice la Corte Constitucional (**Corte Constitucional Sentencia C-314, 2002**), está cimentada en la libertad configurativa del Legislador, que le habilita a establecer procedimientos judiciales y a señalar sus destinatarios. Adicionalmente, atendiendo a la finalidad del medio de control, que no es otro que la protección del interés general, se encuentra justificado que se le excluya de la obligación de cumplir con esta carga procesal.

**Presupuestos procesales: la ocurrencia del pago.**

De conformidad con lo establecidos en los arts. 8 y 11 de la L.678/021, modificados por los arts. 41 y 42 de la L.2195/22 y lo previsto en el art. 142 de la L.1437/11, el medio de control de repetición exige, como presupuesto lógico, el pago de la condena en contra del Estado. No en vano se llama *de repetición*.

Para el Consejo de Estado, (i) la demostración del pago, como elemento objetivo, prueba la extinción del negocio jurídico entre el Estado y el demandante de la reparación patrimonial. Mientras ello no ocurra, no puede repetir, en el sentido de reclamar, por algo que no ha sucedido (**Consejo de Estado Sentencia 05001-23-31-000-2012-00599-02 de 2020**). (ii) la prueba del pago, que hasta antes de la contestación tiene el carácter de sumaria, debe dar cuenta, en los términos del artículo 142 del CPACA, debe demostrar la materialización del pago, esto es, de que

el demandante efectivamente recibió el pago de la condena (**Consejo de Estado Sentencia 110010326000201300153 de 2021**). adicionalmente, señala la Corte Constitucional (iii) que, en tanto el medio de control de repetición tiene carácter reparatoria y no resarcitoria y no sancionatorio, sólo procede para el reintegro de las sumas efectivamente pagadas (**Corte Constitucional Sentencia C-957, 2014; Corte Constitucional Sentencia C-414, 2022**).

**Presupuestos procesales: la demostración de la condición del sujeto.**

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la entidad que inicie el medio de control de repetición contra el servidor, exservidor o particular en ejercicio de funciones pública, tiene la obligación de demostrar la condición con la que actuó el demandado. En este sentido, señala que, la sentencia mediante la cual se condena a una entidad pública es prueba de su mera existencia, pero no de las ca-

lidades en las que actuaban los sujetos condenados en la misma, de tal suerte que, se tiene que acreditar que tenían la condición habilitante para el ejercicio de la repetición (**Consejo de Estado Sentencia 13001-23-31-000-2013-00048-01 de 2019; Consejo de Estado Sentencia 05001-23-31-000-2012-00599-02 de 2020; Consejo de Estado Sentencia 25000-23-36-000-2015-02160-01 de 2020; Consejo de Estado Sentencia 110010326000201300153 de 2021**).

**Presupuestos procesales: la demostración del dolo o la culpa.**

De conformidad con los artículos 5 y 6 de la L.678/2001, con las modificaciones introducidas por los arts. 39 y 40 de la L.2195/22, surgen las siguientes reglas, ya señaladas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Primero, las causales señaladas como presuntivas de dolo

o culpa grave son enunciativas y no taxativas. En este sentido, el juez de la repetición puede encontrar configuradas otras hipótesis como demostrativas del dolo o la culpa (**Corte Constitucional Sentencia C-285, 2002; Corte Constitucional Sentencia C-455, 2002; Consejo de Estado Sentencia 25000-23-36-000-2015-02160-01 de 2020**).

Segundo, la ausencia de dolo o culpa grave, bien como resultado de las causales presuntivas enunciadas, bien como consecuencia de otras circunstancias, debe aparecer probado en el expediente (**Corte Constitucional Sentencia C-285, 2002; Corte Constitucional Sentencia SU-259, 2021**). Eso significa que la entidad debe probar la ocurrencia del supuesto de hecho que configura el dolo o la culpa grave, correspondiéndole al demandado la carga de la prueba para desvirtuar su ocurrencia, la intención de hacer daño o la inexcusabilidad en el error (**Corte Constitucional Sentencia C-374, 2002;**



**Consejo de Estado Sentencia 110010326000201300153 de 2021; Consejo de Estado Sentencia 85001-23-31-000-2009-10034-01 de 2020; C.E. 2021. 49051; Consejo de Estado Sentencia 05001-23-31-000-2011-01583-01 de 2021).**

Tercero, la sentencia que declara la responsabilidad patrimonial de la Administración, salvo el supuesto del llamamiento en garantía, no se an-

**Artículo 126.** *Llamamiento en garantía con fines de repetición.* Los apoderados de los entes públicos deberán presentar informe al Comité de Conciliación para que este pueda determinar la procedencia del llamamiento en garantía para fines de repetición en los procesos judiciales de responsabilidad patrimonial. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación contenida en el artículo anterior.”

**Concordancias:** CPACA, arts 104 (De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo), 105 (Excepciones), 142 (Repetición), 175 (Contestación de la demanda), 225 (Llamamiento en garantía), 227 modificado por la L.2080/21 (Trámite y alcances de la intervención de tercero) remisión normativa) 303 (Atribuciones del Ministerio Público.); C.G.P., arts. 64 (Llamamiento en garantía) y 65 (Requisitos del llamamiento).

*Comentario Sandra Elizabeth Patiño Montufar*

*Procuradora 20 Judicial II para asuntos administrativos de Cali*

**Cambios sustanciales y las reformas procedimentales introducidas al llamamiento en garantía con fines de repetición mediante las Leyes 2195 de 2022 y 2080 de 2021.**

A fin de contextualizar el tema materia de análisis, se hace necesario traer a colación la Ley 678 de agosto 3 de 2001, “*Por medio del cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición*”, norma modificada por la Ley 2195 de enero 18 de 2022, “*Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones*”, cuyo objeto fue adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, fortalecer la coordinación de las entidades del Estado y recuperar los daños causados por dichos actos, para así promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza del ciudadano y el respeto hacia lo público.

El artículo 2° de la Ley 678 del 3 de agosto de 2001 define esta figura jurídica señalando que *la repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor público que, como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa, haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto y se precisa que el servidor o exservidor público o particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición.*

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la indemnización que se reconozca debe ser consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa. Los arts. 39 y 40 de la L.2195/22 contienen las definiciones de dolo y culpa grave con las cuales se debe analizar la conducta del agente en el juicio de repetición.



Por su parte, con la expedición del CPACA, en su artículo 142, que se refiere a la acción de repetición, indicó que cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos, que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado. La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones, en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición con-

tra el funcionario responsable del daño. De acuerdo con el anterior precepto normativo se observa que con la expedición del CPACA se consolidó el concepto de la acción de repetición en nuestra legislación, reiterando, principalmente, las previsiones decantadas en la L.678/01, modificada por la L.2195/22, por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los Agentes del Estado, a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

Por su parte, el art. 44 de la L.2195/22, que modificó el art. 19 de la L.678/01, señaló que para el Llamamiento en Garantía dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado, relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad, y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente identificado como aquel que desplegó la acción u omisión

causa del daño, respecto del cual se reclama la responsabilidad del Estado, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 125-04 de 17/02/04, declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-965-034 , en lo que se refiere al párrafo 19 de la citada Ley 678 de 2001 “que impide a la entidad demandada llamar en garantía cuando promueve en su defensa la ocurrencia de una de las causales eximentes de responsabilidad”, considerando el alto Tribunal “que dicha limitación resulta apenas lógica, del todo coherente y consecuente con el proceder de la administración (...), de forma tal que de llegarse a demostrar en el proceso uno de esos hechos, el Estado no sería condenado y no se vería conminado al pago de la indemnización, quedando también liberada la potencial responsabilidad del agente. (...); esta previsión no se presta a equívocos en aquellos casos en que el origen del daño sea entonces un acontecimiento

*ajeno y extraño al ámbito de influencia de la entidad pública, tal como ocurre cuando el fenómeno tiene total ocurrencia por causa del sujeto lesionado, por el hecho de un tercero, o por un caso fortuito o de fuerza mayor. (...); cabe aclarar que, el hecho de no haberse podido llamar en garantía en estos casos, no libera de responsabilidad al agente en el evento de no lograrse acreditar en el proceso la ocurrencia de la causal eximente de responsabilidad invocada y, de haberse demostrado que la condena es producto de su conducta dolosa o gravemente culposa y demás normas legales concordantes, el Estado se encuentra en la obligación de repetir contra el servidor público a través de la acción civil de repetición a que se ha hecho referencia (...)*”

De igual manera la Corte Constitucional<sup>5</sup>, al analizar si el legislador creó una discriminación normativa al extender la aplicación de la garantía de la doble conformidad solo a algunos de los sujetos que pueden ser sometidos a la acción de repetición, mientras

que otros están amparados exclusivamente por la garantía de la doble instancia (los demás servidores y agentes del Estado que no son altos funcionarios), en cuanto al tema de la **regulación de la acción de repetición en la Ley 678 de 2001 y los cambios introducidos por la Ley 2195 de 2022**, precisó:

“57. Después de dos décadas de vigencia de la regulación establecida en la Ley 678 de 2001, el legislador introdujo una reforma procedimental y sustancial a la acción de repetición. Una de las razones fundamentales para adoptar ese cambio normativo fue la necesidad de aumentar la eficacia de la acción de regreso e insertarla en el conjunto de los instrumentos destinados a combatir la corrupción<sup>6</sup>. La Ley 2195 de 2022 fue aprobada como un mecanismo de lucha contra la corrupción y se encuentra en vigor desde el 18 de enero de ese año. Uno de los ejes centrales de esa ley fue la reforma a la acción de repetición.

(...) 58. Los artículos 39 a 49 de la Ley 2195 de 2022 modificaron expresamente la Ley 678 de 2001. Uno de los propósitos de la reforma era aumentar la capacidad indemnizatoria y disuasoria de la acción de regreso. Esos fines se lograrían mediante una serie de variaciones para facilitar la recuperación de los recursos públicos frente a los actos de corrupción. Por esa razón, **el legislador desarrolló un supuesto ciudadano de la legitimación para iniciar la acción, extendió el término de caducidad, modificó la forma de computar la caducidad, amplió el llamamiento en garantía, varió las presunciones de dolo y de culpa y facilitó las medidas cautelares.**” (negrillas y subrayas fuera de texto)

Y frente al **sistema de competencia e impugnación de la sentencia en la acción de repetición antes de la Ley 2080 de 2021**, la Corte Constitucional sostuvo que las anteriores no fueron las únicas

reformas que se le realizaron a la acción de repetición. Desde la perspectiva procesal, el legislador también modificó el procedimiento de la acción de regreso mediante la Ley 2080 de 2021. En concreto, ese mecanismo judicial pasó de ser una acción de doble instancia para la mayoría de los funcionarios, con algunos exceptuados bajo un régimen de única instancia, y se convirtió en un proceso que mantuvo la doble instancia para los primeros e introdujo la doble conformidad para los segundos.

“(...) 69. Entre las once modificaciones planteadas al CPACA, se propuso: “consolidar las garantías existentes en el ordenamiento jurídico colombiano y crear la doble instancia en procesos contra altos funcionarios del Estado, tal como ya se hizo en el proceso penal y con el proceso de pérdida de investidura”. Para lograr ese propósito, se planteó **modificar el proceso de repetición contra los servidores públi-**

**cos que estaba regulado por el artículo 149.13 del CPACA. La nueva modificación crearía un proceso de doble instancia.** De este conocería una subsección de la Sección Tercera del Consejo de Estado (en primera instancia) y los demás integrantes de la Sala Plena de la Sección Tercera en segunda instancia. (...) (negrillas y subrayas fuera de texto)

Ahora bien, frente a **los llamamientos en garantía con fines de repetición**, el art. 126 de la L.2220/22 obliga a los apoderados judiciales a presentar informes al Comité de Conciliación para que estos puedan determinar la procedencia del mencionado llamamiento en los procesos judiciales de responsabilidad patrimonial; así mismo, deberá presentar concepto donde incluya un análisis sobre la viabilidad de la figura jurídica en mención.

Por medio de esta sola circunstancia se tendrá mayor claridad sobre la contesta-

ción de la demanda desde la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial; asimismo, permite tener amplio margen de visión defensiva por parte del apoderado que, incluso, con un estudio juicioso de la ficha de conciliación prejudicial puede proponer al Comité el llamamiento en garantía. Aunado a lo anterior, el artículo 125 de la L.2220/22, basándose en la jurisprudencia del Consejo de Estado, agregó otro fenómeno o circunstancia para ser tenida en cuenta al momento de estudiar la acción de repetición y es que el término, consistente en cuatro (4) meses para estudio y dos (2) para presentar demanda, deberá contarse también desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas conforme lo establece el CPACA.

Teniendo en cuenta lo anterior, en los términos del artículo 192 del CPACA, las entidades estatales deben efectuar el pago de su obligación judicial o extrajudicial en

los diez (10) meses posteriores a la ejecutoria de la sentencia; de esta manera, en el eventual caso que el pago de la obligación no se haya efectuado dentro del mencionado término, el comité deberá estudiar la acción de repetición para determinar la responsabilidad del agente o exagente en la consumación de la conducta. Así, los Comités de conciliación pueden alertar a las dependencias encargadas del pago de la obligación judicial o extrajudicial, acerca de la mora de que viene siendo víctima la entidad por el no pago oportuno de la decisión. De esta manera, una interpretación armónica de la ley permite vislumbrar que, si la mora conlleva la configuración de intereses moratorios en contra del deudor, si el comité o el ordenador del gasto advierte el no pago de la obligación, al momento de efectuar el estudio de la acción de repetición, deberá requerir a la dependencia competente con el fin de que proceda al pago y, así, se evite un daño antijurídico mayor en contra de la entidad

**Artículo 127. Publicación.** Las entidades y organismos de derecho público publicarán en sus páginas web los informes de gestión del Comité de Conciliación dentro de los tres (3) días siguientes, a la fecha en que los mismos de acuerdo con la ley y los reglamentos deban presentarse, con miras a garantizar la publicidad y transparencia de los mismos.

**Artículo 128. Deberes de diligencia y cuidado ante la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo.** Los Comités de Conciliación actuarán con la debida diligencia en el estudio y definición de los conflictos contra la entidad y en la reducción de su litigiosidad mediante el uso de la conciliación, la extensión de la jurisprudencia y de la aplicación por vía administrativa de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado. La Procuraduría General de la Nación adelantará acciones de vigilancia especial para verificar el cumplimiento de estos deberes de diligencia y cuidado. La omisión inexcusable en esta materia por parte de los integrantes de los Comités de Conciliación configura incumplimiento de sus deberes sancionables como falta grave.

**Concordancias:** CPACA, arts. 269 y 270 (Extensión y unificación de jurisprudencia), L.2220/22, arts. 117 y 120.

*Comentario Omar Alfonso Ochoa Maldonado*

*Procurador 116 Judicial II para asuntos administrativos de Medellín*

El anterior precepto normativo complementa lo dispuesto en los arts. 117 y 120 de la misma L.2220/22, en torno al ejercicio de funciones por parte de los Comités de Conciliación, mientras que la

decisión de conciliar adoptada por dichas instancias administrativas no da lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del mismo, se

resalta que el proceder de dichos órganos colegiados debe supeditarse a criterios propios de la debida diligencia, entendida como el proceso técnico mediante el cual se identifican riesgos inherentes a la gestión institucional.

Para el efecto, se prevé en la normativa la observancia obligatoria al analizar en cada caso la extensión de la jurisprudencia y de la aplicación administrativa de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, como parámetros erigen en derroteros de forzosa observancia, en el análisis que se adelanta por parte de los integrantes del Comités de Conciliación en cada caso. Sobre ese particular, ha precisado la jurisprudencia constitucional: “(...) el legislador ha optado por vincular a las autoridades administrativas a las decisiones de unificación del Consejo de Estado, con el fin de evitar que, ante la identidad de presupuestos fácticos y jurídicos, las personas deban acudir a la jurisdicción para obtener el

*reconocimiento de derechos que en sede judicial ya han sido aceptados.*” (Sentencia C-634 del 24/08/2011; Corte Constitucional).

Se resalta en el precepto que la inobservancia de tales parámetros, catalogada como omisión inexcusable, que deberá entenderse como la que enmarque dentro de los lindes del dolo o la culpa grave, genera eventuales responsabilidades personales de orden disciplinario a título de falta grave (L.1952/19, artículos 46 y 47), consecuencia que busca que el análisis del Comité de Conciliación no sea un trámite formal, sino un mecanismo eficaz para defender los intereses de la entidad estatal.

Lo anterior implica que los Comités de Conciliación, deberán adoptar políticas institucionales, directrices, procesos y procedimientos, en los cuales se establezcan dichos parámetros como criterios a considerar en el análisis individual de los casos sometidos a su consideración.

Sobre el particular y en especial sobre la trascendencia del papel de los comités de conciliación, ha señalado el Consejo de Estado: “(...) la Sala resalta que los asuntos que se ponen a conocimiento de esta instancia administrativa, constituye el camino idóneo para que la administración resuelva los litigios dentro de las políticas creadas para ello, sino además identificar las fallas de la función administrativa de cada entidad pública, y de esta forma poder crear acciones de prevención o correctivas con el fin de dar cumplimiento al principio de eficacia y eficiencia de la administración.” (Sentencia 11/10/2018; Consejo de Estado).

Dichas exigencias normativas, demandan, además, el diseño de un adecuado mecanismo de gestión del conocimiento, que permita el seguimiento permanente de la jurisprudencia unificada y reiterada de las Altas Corporaciones, en procura de aplicar la misma a las temáticas

objeto de estudio por parte de ese ente colegiado. Frente a esa temática, ha instruido la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE– a las entidades estatales, en torno a desarrollar sistemas de información jurídica robustos que permitan: “Avanzar hacia la conformación de un verdadero sistema de información cualificado que será tomado como punto de referencia para la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas y facilite la coordinación interinstitucional.” (ANDJE, Protocolo para la Gestión de los Comités de Conciliación, 2017 p.24).

Por contera, se radica una potestad en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, para realizar acciones de vigilancia especial, tendientes a determinar el cumplimiento efectivo de los criterios mencionados, por parte de los Comités de Conciliación en su quehacer cotidiano, en el seno de las diferentes entidades estatales.



**Artículo 129.** *Reserva legal de las estrategias de defensa jurídica.* Si la decisión de no conciliar implica señalar total o parcialmente la estrategia de defensa jurídica de la entidad, el documento en el que conste la decisión gozará de reserva conforme lo dispuesto en los literales e) y h) y el parágrafo del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014, o la norma que los modifique, adicione o sustituya.

La reserva no podrá ser oponible al agente del Ministerio Público.

Las estrategias de defensa jurídica nacional e internacional son los documentos, conceptos, lineamientos e información a los que acuden la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y/o las entidades públicas encargadas de hacer efectiva la defensa jurídica del Estado y de proteger sus intereses litigiosos.

En este evento, el documento en el que consten la decisión de no conciliar no se agregará al expediente y será devuelto por el agente del Ministerio Público al finalizar la audiencia de conciliación”.

**Concordancias:** L. 1712/14, art. 19, literales e) y h); L. 1955/19; sentencia C-274 de 2013 del 05/03/2014.

*Comentario Xirys María Mora Alvarado*

*Procuradora 160 Judicial II asuntos administrativos de Bucaramanga*

La L.1955/19, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, reguló en su art. 129 la reserva legal de las estrategias de defensa nacional e internacional como un instrumento legal con alcance en todas las etapas de la controversia o del proceso respectivo, gestionado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante, ANDJE), con el objetivo de proteger y garantizar el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales así como la estabilidad macro-económica y financiera del país.

Con la expedición del Nuevo Estatuto de la Conciliación, dicho instrumento fue introducido en su texto en el Título V, Capítulo III, como desarrollo de las normas generales que reglamentan el funcionamiento de los Comités de Conciliación de las Entidades Públicas, siendo éstos, entonces, los primeros destinatarios de la norma.

Por estrategia de defensa jurídica debe entenderse todas aquellas acciones que desde la gestión pública pueden y deben adelantarse en aras de minimizar la litigiosidad de las entidades públicas y, por ende, de proteger los recursos públicos; acciones que se enmarcan en un ciclo compuesto por las etapas de i) prevención de daño antijurídico; ii) de uso de métodos alternativos de resolución de conflictos; iii) la representación del Estado en juicio, propiamente dicha y iv) la cobranza o pago posterior a la decisión judicial<sup>167</sup>.

Su reserva se justifica en las causales ya referidas, sirviendo como instrumento que impide el acceso anticipado por quienes impulsan juicios contra el Estado, de los argumentos de defensa a proponer en el respectivo litigio, preservando las probabilidades de éxito de la defensa jurídica estatal y con ello, la integridad del patrimonio público y la sostenibilidad fiscal como principios de administración del Estado, que garantizan que la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo y con ello, la promoción de los derechos sociales y el cumplimiento de los demás objetivos del Estado en el mediano plazo.

En aplicación de esta norma, según lo ha señalado la ANDJE<sup>168</sup>, cada entidad pública debe definir cuáles documentos hacen parte de la estrategia de defensa jurídica, enlistando como aquellos que podrían considerarse objeto de reserva, los que

<sup>167</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado? Perspectivas sobre la gestión del riesgo fiscal en América Latina”: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/13447.pdf>

<sup>168</sup> [https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/sdm\\_downloads/recomendaciones-para-justificar-la-reserva-de-las-estrategias-de-defensa-juridica/](https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/sdm_downloads/recomendaciones-para-justificar-la-reserva-de-las-estrategias-de-defensa-juridica/)

contengan: a) el diagnóstico de las circunstancias que generan riesgo de litigio; b) la estimación y la valoración de los riesgos asociados a los procesos judiciales y su provisión contable; c) los documentos, conceptos, lineamientos y políticas en materia de prevención del daño antijurídico; d) los documentos, conceptos, lineamientos y políticas en relación con el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el campo nacional, y de arreglo directo, negociaciones o consultas en materia de inversión extranjera y e) los documentos, conceptos, lineamientos y políticas de defensa judicial nacional e internacional, y arbitral de carácter general y particular.

Además, se indica en el documento en cita, que también pueden ser considerados objeto de reserva los documentos o información que contengan (i) opiniones o puntos de vista expresados en los procesos deliberativos que dieron lugar a la estructuración de la estrategia de defensa o la representación judicial, como por ejemplo, las actas o análisis de los Comités

de Conciliación; (ii) la estrategia procesal que asumirán las entidades o el Estado y que pueden definir la suerte del litigio nacional o internacional; (iii) las debilidades y las fortalezas de las entidades o el Estado frente a las demandas y reclamaciones que contra ellas se formulan; (iv) la actividad probatoria que se desarrollará en los distintos procesos judiciales; (v) los argumentos y contraargumentos que podrían esbozarse por los interesados; y (vi) los mínimos y máximos de negociación que podrían implementarse en el marco de un acuerdo en que sea parte el Estado.

El anterior ejercicio debe ubicar a las entidades públicas en la posibilidad de responder, en cada caso concreto, cómo se justifican las diferentes circunstancias de hecho que convalidan la reserva de su defensa jurídica, esto es, cómo se afecta el interés de la Nación y de la entidad específica; cuál es el riesgo de afectación del debido proceso o la estabilidad macroeconómica del país y qué daño posible, real, específico y significativo podría ge-

nerarse con la divulgación de esa información, de tal forma que del instrumento se haga un uso razonable por parte de los diferentes actores.

En el escenario de la conciliación extrajudicial, según lo dispone la norma en comento, la reserva no es oponible al agente del Ministerio Pú-

blico y es así, respondiendo a la necesidad de garantizar que, como conciliador, el agente de Ministerio Público conserve la posibilidad de proponer una fórmula conciliatoria, siempre que resulte procedente, y con ello, preserve la efectividad de la conciliación como instrumento de solución de conflictos.

**Artículo 130. Impedimentos y recusaciones.** Los miembros de Comités de Conciliación deberán declararse impedidos y podrán ser recusados cuando se encuentren incurso en alguna de las causales previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que los modifique, adicione o sustituya y cuando el asunto a decidir pueda comprometer a quien los designó, o a quien participó en el respectivo nombramiento o designación.

**Concordancias:** Constitución Política, art. 209; CPACA arts. 11 (Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación), 12 (Trámite de los impedimentos y recusaciones)

*Comentario Claudia Patricia Otalvaro Berrio*

*Procuradora 169 Judicial I para asuntos administrativos de Medellín*

La función administrativa, según el artículo 209 de la Constitución Política, sirve a los intereses generales y debe desarrollarse sujeto a principios entre los que destaca el de imparcialidad, según el cual la finalidad de los procedimientos administrativos es

la garantía de los derechos de todas las personas sin discriminación alguna.

Los miembros de los Comités de Conciliación están cobijados por las normas que regulan y materializan este principio, por tanto, en el evento

de encontrarse incursos en alguna de las causales contempladas en el art. 11 del CPACA deben declararse impedidos o aceptar la recusación que se les formule.

Es de destacar que, el artículo que se comenta estableció como causal de impedimento específica para los miembros de Comités de Conciliación, que el asunto a decidir comprometa a quien los designó o participó en su nombramiento o designación.

Es importante destacar que esta causal específica para los miembros de comités de conciliación comporta la falta de autorización para tomar decisiones en relación con asuntos

en los que se encuentre comprometido el nominador.

En el caso de las entidades obligadas a constituirlo, probablemente la causal de impedimento se extienda a la mayoría de los miembros del comité de conciliación por cuanto, en la práctica, ellos tendrán el mismo nominador, caso en el cual debe procederse al nombramiento de miembros del comité ad hoc para que asuman el conocimiento del asunto y lo decidan.

El trámite para la formulación y decisión del impedimento o la recusación se encuentra regulado en el artículo 12 del CPA-CA y suspende los términos de la actuación administrativa hasta que sea resuelto.

**Artículo 131. Fórmulas de arreglo.** En cualquier estado del proceso el juez o magistrado podrá autorizar al Ministerio Público para que realice labores de avenimiento entre las partes, con el fin de estructurar fórmulas de arreglo que serán sometidas a su posterior consideración.

**Concordancias:** L.2220/22, arts. 4 (Principios), 91 (Principios de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo); L.1437/11, art. 303 (Atribuciones del Ministerio Público).

*Comentario: Jorge Sebastián Castro Forero  
Asesor Procuraduría Delegada con funciones mixtas 6:  
para la conciliación administrativa*

El art. 131 de la L.2220/22, incorporó en el ordenamiento jurídico la figura de las labores de avenimiento que pueden realizar los procuradores judiciales como agentes del Ministerio Público en el marco de los procesos contencioso administrativos. Estas labores pueden ser adelantadas por dichos agentes en cualquier estado del proceso previa autorización del juez o magistrado.

La finalidad de las labores de avenimiento es que las partes puedan establecer fórmulas de arreglo con el fin de solucionar la controversia judicial, una vez lo logren el acuerdo al que lleguen debe ser sometido a consideración del juez o magistrado.

Esta es una norma que puede catalogarse como novedosa en la medida en que en la L.640/01 no establecía esa posibilidad y tampoco la L.1437/11, motivo por el cual bajo la L.2220/22 los agentes del Ministerio Público pueden, mediante estas labores, acercarse a las partes para que logren solucionar su controversia aún cuando el

proceso judicial se encuentra en trámite y lo pueden hacer en cualquier etapa del proceso, lo cual permite que ante el fracaso de la conciliación en la audiencia inicial, se puedan seguir explorando fórmulas de arreglo entre las partes.

En el marco de las labores de avenimiento que realicen los agentes del Ministerio Público, estos deben manifestar a las partes que la estructuración de las fórmulas de arreglo debe hacerse teniendo en cuenta los principios de la conciliación, especialmente los de la conciliación contencioso administrativa, es decir, salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general, salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles y la protección reforzada de la legalidad, motivo por el cual, si bien el juez es quien hará la revisión del acuerdo, el agente del Ministerio Público puede y debe orientar a las partes para que su acuerdo se ajuste a estos mandatos y, en todo caso, presentar su concepto en relación con el acuerdo al que arriben las partes.

La incorporación de esta facultad a los agentes del Ministerio Público debe entenderse como un respaldo legislativo a la labor trascendental que ejercen los Procuradores Judiciales y Procuradores Delegados en su función de intervención judicial en la medida en que pueden contribuir a que las partes sometan la controversia mediante la conciliación judicial y que el acuerdo al que lleguen se ajuste a los principios de la conciliación, con lo cual se contribuye a la labor de promoción a cargo del juez de conciliación.

**Artículo 132.** *Modifíquese el numeral 2 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.* El nuevo texto es el siguiente:

Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, cuando las partes de común acuerdo la soliciten y propongan fórmula conciliatoria, o a petición del agente del ministerio público, cuando el recurrente sea la entidad condenada. El agente del Ministerio Público deberá sustentar su petición en uno de los siguientes criterios: 1) la existencia de precedentes jurisprudenciales o sentencias de unificación que permitan anticipar la confirmación de la sentencia; 2) cuando a partir del análisis de las pruebas aportadas al proceso y de las consideraciones contenidas en la sentencia condenatoria de primera instancia puede evidenciarse una alta probabilidad de condena.

En el evento en que se solicite la celebración de la audiencia de conciliación por parte del agente del Ministerio Público, la

entidad condenada en primera instancia deberá someter nuevamente a consideración del Comité de Conciliación el caso, para que este determine la procedencia o improcedencia de presentar fórmula conciliatoria. En caso de no presentarse la fórmula conciliatoria, el apoderado de la entidad deberá allegar copia del acta del Comité en la que conste el estudio de los argumentos fácticos y normativos que justifican su decisión.

En caso de que el agente del Ministerio Público esté en desacuerdo con la decisión adoptada por el Comité de Conciliación pese a las sentencias de unificación existentes; así como al precedente judicial y la alta probabilidad de condena, deberá dejar constancia de esta circunstancia en la audiencia de conciliación.

El Juez de segunda instancia, de oficio o a solicitud del Ministerio Público, si advierte temeridad o renuencia en la posición no conciliatoria de alguna de las partes, condenará a la misma o a los servidores públicos que intervinieron en las correspondientes conversaciones a cancelar multas a favor del tesoro nacional de 5 a 100 SMLMV.

**Concordancias:** L.2220/22, arts. 4 (Principios), 91 (Principios de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo); L.1437/11, art. 303 (Atribuciones del Ministerio Público).

*Comentario: Jorge Sebastián Castro Forero  
Asesor Procuraduría Delegada con funciones mixtas 6:  
para la conciliación administrativa*

Para efectos del análisis de esta norma, es preciso remitirse a la modificación que se hizo al art. 43 de la L.640/01, derogada por la L.2220/22, por la L.1395/10, la cual incluyó un cuarto inciso y un párrafo al art. 43 antes mencionado del siguiente tenor: “En materia de lo contencioso administrativo, cuando el fallo de primera instancia sea de



carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria”. El párrafo de la norma establecía que si el apelante no asistía a la audiencia el recurso se declaraba desierto. Este es el antecedente legal de la posibilidad de convocar una audiencia de conciliación cuando el fallo de primera instancia es condenatorio y contra este se interpone el recurso de apelación. La asistencia a esa audiencia era obligatoria y debía ser convocada por el juez o magistrado ponente. Esto permite señalar que la voluntad del legislador era que las partes acudiesen a esa audiencia con el fin de lograr un acuerdo.

Con posterioridad a la modificación introducida por la L.1395/10, el legislador incorporó de nuevo en la L.1437/11 el deber del juez o magistrado ponente de citar a una au-

diencia de conciliación cuando el fallo de primera instancia fuese condenatorio y contra este se hubiese interpuesto recurso de apelación. El inciso cuarto del art. 192 de la mencionada ley señalaba lo siguiente: “Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.” Nótese que el legislador incorporó la misma consecuencia de declarar desierto el recurso de apelación cuando el apelante no acudía a la audiencia.

Con la expedición de la L.2080/21, que modificó varias disposiciones de la L.1437/11, se derogó el inciso cuarto y se eliminó la posibilidad de convocar a la audiencia de conciliación cuando la sentencia fuese condenatoria.

La L.2220/22, por su parte, modificó el art. 247 de la L.1437/11 para efectos de reincorporar al ordenamiento jurídico esta posibilidad que resulta de trascendencia en los procesos contencioso administrativos cuando los fallos de primera instancia son condenatorios contra las entidades públicas u órganos estatales. La modificación no fue solo la reincorporación de la posibilidad de citar a la audiencia de conciliación, sino que se incorporaron otros ajustes que fortalecen la figura y permite superar algunas críticas relacionadas con el hecho de que no se lograban acuerdos conciliatorios luego de proferida la sentencia condenatoria en primera instancia.

La modificación al inciso segundo del art. 247 de la L.1437/11, modificado por el art. 67 de la L.2080/21, por parte de la L.2220/22 permite que en los eventos en que la sentencia de primera instancia sea condenatoria total o parcialmente, es decir que imponga una condena a la entidad pública u órgano estatal, el juez o magistrado

ponente de primera instancia, antes de resolver sobre la concesión del recurso de apelación contra la decisión, debe convocar a una audiencia de conciliación en dos eventos: i) cuando las partes lo soliciten de común acuerdo y propongan fórmula conciliatoria o ii) cuando lo solicita el agente del Ministerio Público en los casos en que el recurrente es la entidad condenada. En este último evento, el agente del Ministerio Público tiene el deber de sustentar la petición de realizar la audiencia de conciliación en alguno de los siguientes criterios: i) la existencia de precedentes jurisprudenciales o sentencias de unificación que permitan anticipar la confirmación de la sentencia; o ii) cuando a partir del análisis de las pruebas aportadas al proceso y de las consideraciones contenidas en la sentencia condenatoria de primera instancia pueda evidenciarse una alta probabilidad de condena.

Otro de los cambios que no estaban en la L.1395/10 ni en el inciso cuarto del art. 192 de la L.1437/11 es que en los even-

tos en que la solicitud de realizar la audiencia de conciliación provenga del agente del Ministerio Público, las entidades tienen el deber de llevar de nuevo el caso al Comité de Conciliación para estudiar la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula conciliatoria. Si la decisión es no presentar fórmula conciliatoria el apoderado de la entidad tiene el deber de aportar al proceso copia del acta del Comité en la cual conste el estudio de los argumentos fácticos y normativos que sirvieron de sustento al Comité para adoptar la decisión.

La L.2220/22 fue más allá y señaló que en caso de que el Comité de Conciliación decida no presentar fórmula concilia-

toria y el agente del Ministerio Público no esté de acuerdo con esa decisión debe dejar constancia en la audiencia de conciliación de la existencia de sentencias de unificación sobre la controversia o de la existencia de precedentes judiciales y de la alta probabilidad de condena que tiene la entidad estatal.

Por último, la norma estableció que el juez de segunda instancia puede imponer multas a favor del erario entre 5 y 10 SMMLV, de oficio o a solicitud del Ministerio Público, cuando advierta temeridad o renuencia en la posición no conciliatoria de alguna de las partes, o de los servidores públicos que intervinieron en la audiencia.

## TÍTULO X

### DERECHO DE PREFERENCIA DE TURNO

#### CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 143.** *Derecho de preferencia de turno.* Los acuerdos conciliatorios en materia contencioso administrativa tendrán prelación de turno y se asumirán de manera inmediata para ser revisados por la jurisdicción contenciosa.

Por su parte, las entidades estatales establecerán un sistema de turnos preferencial para el pago de los acuerdos conciliatorios aprobados por la jurisdicción.

El Gobierno nacional reglamentará la materia del sistema de turnos preferencial de que trata el inciso anterior.

**Concordancias:** CPACA, art. 192 (Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas), art 195 (Trámite para el pago de condenas o conciliaciones)

*Comentario Zully Maricela Ladino Roa  
Procuradora 187 Judicial I para asuntos administrativos de Bogotá*

Este artículo como puede evidenciarse tiene tres incisos, y cada uno de ellos aborda un tema diferente, pero común en tema de preferencia de turnos cuando de conciliación administrativa se trata, veamos:

El inciso primero, hace referencia a la prelación que debe dársele a los acuerdos conciliatorios una vez son celebrados ante los Procuradores Judiciales para asuntos administrativos y enviados para que se imparta aprobación a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En relación al segundo inciso, la prelación se da respecto al pago de los acuerdos conciliatorios aprobados por la jurisdicción, es decir, esta tiene lugar ante la entidad administrativa que concilió. En tal sentido, el pago de conciliaciones es preivalente, frente a las transac-

ciones, amigable composición y fallos tanto en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa como en sede arbitral.

A su vez, el inciso tercero, impone la obligación al Gobierno Nacional de reglamentar un sistema de turnos preferencial, pero únicamente para el pago de las conciliaciones, es decir, en lo que atañe al inciso segundo, más no para las decisiones en vía judicial.

Este artículo tiene la finalidad de incentivar las conciliaciones, como un método expedito de solución de controversias, pues serán revisados los acuerdos de manera preferente por la jurisdicción contenciosa administrativa y de ser aprobado, la entidad convocada realizara de manera expedita su pago.

## TÍTULO XI

### DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 144.** *Incumplimiento del acuerdo de conciliación sobre entrega de inmueble arrendado.* En caso de incumplimiento de un acta de conciliación sobre entrega de bien inmueble arrendado, los centros de conciliación o el conciliador podrán solicitar a la autoridad judicial que comisione a la autoridad competente para realizar la diligencia de entrega.

**Artículo 145.** *Vigencia.* Esta ley rige íntegramente la materia de conciliación y entra en vigencia seis (6) meses después de su promulgación.

**Artículo 146.** *Derogatorias.* La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y especialmente los artículos 24, 25, 35, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 59, 61, 62, 63, 64, 65A, 658, 66, 67, 76, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87 Y 89 de la Ley 23 de 1991; 64, 65, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 77, 80, 81, 83, 84, 86, 91, 92, 94, 96, 99, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 109 Y 110 de la Ley 446 de 1998; la ley 640 de 2001; el artículo 2 de la Ley 1367 de 2009; los artículos 51 y 52 de la Ley 1395 de 2010. El inciso 2° del numeral 6 del artículo 384 y los artículos 620 y 621 de la Ley 1564 de 2012; el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 1579 de 2012.

*Comentario Raúl Eduardo Cendales Herrera  
Procurador 200 Judicial I para asuntos administrativos de Zipaquirá*

Con la expedición de la L.640/01, por medio de la cual se modificaron algunos aspectos relacionados con la conciliación, se generó en la legislación colombiana una dispersión normativa en la regulación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, al venir esta norma a sumarse a las disposiciones ya existentes, principalmente en las leyes 23 de 1991, 270 de 1996 y 446 de 1998. Esta multiplicidad de fuentes normativas llevó al otorgamiento de facultades al Gobierno Nacional para compilar las disposiciones vigentes, lo que dio nacimiento al decreto 1818 de 1998. En aquel momento el criterio legislativo era el de considerar estos mecanismos de forma genérica, esto es, se pretendió darle forma de estatuto a la normativa existente, incluyendo allí todas las formas de resolución de conflictos distinta a la judicial.

No obstante, con la expedición de la L.1563/12 y ahora con la presente L.2220/22, es posible concluir que el criterio legislativo actual considera cada uno de estos mecanismos de forma particular, esto es, como materias separadas, merecedoras cada una de ellas de un estatuto propio. En efecto, a través de la mencionada ley 1563 se reguló de forma íntegra el arbitraje nacional e internacional, en virtud de lo cual las normas sobre esta materia fueron derogadas en todos aquellos cuerpos normativos genéricos proferidos con anterioridad. Este proceso continúa ahora con la expedición de la L.2220/22, que regula de forma íntegra la conciliación, por lo que se derogan ahora las disposiciones sobre conciliación contenidas en otros cuerpos normativos, particularmente en las mencionadas leyes 23 de 1991 y 446 de 1998, así como la totalidad de la ley 640 de 2001.



