



Defensa Jurídica del Estado



Guía Comités de Conciliación, en el marco del Sistema de Defensa Jurídica del Estado

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO
Dirección de Defensa Jurídica Nacional
julio de 2025**

Contenido

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. MARCO NORMATIVO.....	4
III. REGULACIÓN DE LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN	5
IV. PASO A PASO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN	10

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento establece el procedimiento para la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en adelante la Agencia, en los comités de conciliación. Esta participación, que se rige por las funciones otorgadas a la Agencia en el Decreto Ley 4085 de 2011, busca asistir a dichos comités cuando se considere conveniente, ejerciendo un rol activo con derecho a voz y voto.

De acuerdo con el artículo 6, numeral 3, literal (xii) del mencionado decreto, la Agencia tiene la facultad de participar en los comités de conciliación de las entidades u organismos. Para lo cual el Consejo Directivo de la Agencia, según el artículo 10, es el encargado de definir los criterios específicos que orientan dicha participación. Posteriormente, la Dirección de Defensa Jurídica Nacional, conforme al artículo 17A, es la responsable de asistir a estos comités y ejercer la representación con voz y voto, de acuerdo con las directrices previamente establecidas por el Consejo Directivo.

El procedimiento detallado en esta guía se inicia con la invitación de las entidades públicas del orden nacional o territorial y culmina con la asistencia efectiva de la Agencia y la debida actualización de la gestión en el formulario de registro correspondiente. Esta guía busca asegurar una actuación estratégica y coherente de la Agencia en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado.

II. MARCO NORMATIVO

- a. Constitución Política de Colombia.
- b. Decreto Ley 4085 de 2011, "por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado".
- c. Ley 2220 de 2022, "por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones".
- d. Decreto 1069 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho".
- e. Acuerdo 01 del 8 de julio de 2024, "por medio del cual se establecen los criterios de intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica en los casos y procesos y la prestación del servicio de asesoría legal para las entidades del orden nacional y territorial, se derogan los Acuerdos 01 de 2019 y 01 de 2020 y se dictan otras disposiciones".

III. REGULACIÓN DE LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN

El comité de conciliación se erige como un órgano administrativo fundamental, cuya función primordial es el análisis y la elaboración de estrategias para prevenir el daño antijurídico y salvaguardar los intereses de la entidad. Adicionalmente, este comité tiene la responsabilidad de determinar la pertinencia de la conciliación o de otros métodos alternativos de resolución de controversias para cada situación particular.

Cabe destacar que los comités de conciliación de las entidades de derecho público y los organismos de los órdenes nacional, departamental, distrital, así como los municipios capitales de departamento y sus entes descentralizados, poseen responsabilidades específicas de diligencia y cautela. Estas responsabilidades abarcan el examen y la resolución de conflictos que afecten a la entidad, la disminución de la litigiosidad a través de la conciliación, la aplicación de la extensión de la jurisprudencia y la implementación administrativa de las sentencias de unificación del Consejo de Estado.

Es evidente que la conceptualización del comité de conciliación prioriza la prevención del daño antijurídico. Por lo tanto, es crucial recalcar la importancia de consolidar una cultura de prevención dentro de esta instancia administrativa, ya que una gestión eficaz de esta fase inicial del ciclo de defensa jurídica influye directamente en la cantidad de litigios y en el cumplimiento de las diversas funciones de dicho comité.

3.1. Criterios de participación de la Agencia en los comités de conciliación

Los criterios para determinar la participación de la Agencia en los comités de conciliación son los establecidos en el artículo 6, numeral 3, literal i) del Decreto Ley 4085 de 2011. Estos criterios incluyen:

- La cuantía de las pretensiones.
- El interés o impacto patrimonial o fiscal de la demanda.
- El número de procesos similares.
- La reiteración de los fundamentos fácticos o jurídicos que dan origen al conflicto.
- La materia u objetos propios del proceso.
- La trascendencia jurídica del proceso por la creación o modificación de un precedente jurisprudencial.

Además, el artículo 2 del Acuerdo 01 del 8 de julio de 2024 del Consejo Directivo de la ANDJE estipula que la Agencia podrá participar con derecho a voz y voto cuando lo estime conveniente. No obstante, su participación será **obligatoria** si se presentan alguna de las siguientes características:

- Solicitudes de conciliación con pretensiones superiores a 100.000 SMLMV que generen erogación.
- Solicitudes de conciliación con pretensiones entre 33.000 y 100.000 SMLMV que generen erogación y que tengan una probabilidad alta y media alta de pérdida.
- Solicitudes de conciliación con hechos jurídicamente relevantes similares que acumulen el 4% o más de la litigiosidad total en contra de las entidades públicas del orden nacional.

La Agencia también podrá participar de manera discrecional con voz y voto en los comités de conciliación, considerando los siguientes criterios:

- Solicitudes de conciliación con pretensiones superiores a 15.000 SMLMV y que tengan una probabilidad alta y media alta de pérdida.
- Calificación del riesgo procesal y resultados históricos de procesos similares.
- Nichos de litigiosidad emergentes.
- Trascendencia jurídica o social, de conformidad con las causas o entidades priorizadas.
- Por solicitud del director general de la Agencia.

Por otro lado, el artículo 3 del referido Acuerdo 01 de 2024 detalla quiénes pueden solicitar la participación de la Agencia en los comités. A nivel nacional, pueden hacerlo ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, presidentes o directores de agencias, gerentes de entidades descentralizadas y directores de unidades administrativas especiales o de sociedades de economía mixta. En el nivel territorial, la solicitud puede ser presentada por gobernadores, presidentes de asambleas departamentales, alcaldes, presidentes de concejos municipales y representantes legales de las entidades descentralizadas. En ambos casos, las solicitudes pueden ser gestionadas directamente o a través de sus secretarios generales o jefes de oficina jurídica.

En consecuencia, y en atención a las funciones de la ANDJE y de la Dirección de Defensa Jurídica Nacional, esta última podrá participar con derecho a voz y voto en los comités de conciliación de las entidades públicas en los que se analicen y decidan la procedencia de conciliaciones que cumplan con los criterios establecidos en el artículo 6, numeral 3, literal i) del Decreto Ley 4085 de 2011.

3.2. Integración de los comités de conciliación

Los comités de conciliación estarán integrados por los siguientes funcionarios, con derecho a voz y voto:

1. El jefe, director, gerente, presidente o representante legal del ente respectivo o su delegado.
2. El ordenador del gasto o quien haga sus veces, cuya participación será indelegable.
3. El jefe de la oficina jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad. En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, concurrirá el secretario jurídico o su delegado.
4. Dos funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente, cuya participación será indelegable.

Los siguientes funcionarios podrán asistir si son requeridos, en atención a un caso concreto, los cuales concurrirán solo con voz: el apoderado que represente los intereses del ente en cada proceso, el jefe de la oficina de control interno o quien haga sus veces y el secretario técnico del comité.

Respecto de la conformación de los comités de conciliación de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, el parágrafo 3 del artículo 118 del Estatuto de Conciliación hace la remisión al parágrafo 2 del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012¹, en el sentido de determinar que 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 integrarán el comité.

Tanto las entidades públicas del orden nacional, como las territoriales, aun de cuarta, quinta y sexta categoría, pero que decidan conformar su comité de conciliación se regirán por las normas establecidas en la Ley 2220 de 2022 y podrán invitar a sus sesiones a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quien podrá participar cuando lo estime conveniente con derecho a voz y voto.

3.3. Funciones del comité de conciliación

A los comités de conciliación les corresponde ejercer las siguientes funciones:

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico: se deberán atender los lineamientos que, para el efecto, expida la Agencia. El comité realizará un análisis cuantitativo y cualitativo de la situación real de cada entidad, el cual debe incluir las causas de litigio, la evaluación de las subcausas, los problemas de la defensa jurídica para una comprensión integral de las fallas y riesgos de las entidades.

La construcción de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) debe ser un proceso cuyo resultado genere documentos estratégicos que reflejen una apuesta institucional para evitar la configuración del daño. La prevención del daño antijurídico requiere del cumplimiento de los siguientes pasos: a) formulación, b) aprobación, c) implementación y d) seguimiento.

2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad: esta función se refiere a la capacidad del comité de conciliación para establecer los principios, estrategias y directrices que guiarán la representación legal de la entidad en los procesos judiciales. Implica analizar las causas de litigio, identificar riesgos, y definir la postura institucional frente a diferentes tipos de demandas, buscando optimizar los resultados y minimizar los costos asociados a la defensa jurídica. En esencia, se trata de una planificación estratégica para la gestión de los litigios.

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: análisis retrospectivo y continuo de los litigios que la entidad enfrenta o ha enfrentado. Implica revisar los casos para identificar las causas raíz de los conflictos, cuantificar las condenas, clasificar los tipos de daño y señalar las deficiencias tanto en las actuaciones administrativas que originan las demandas como en la labor procesal de los apoderados. El objetivo final es proponer e implementar correctivos basados en estas lecciones

¹ Ley 1551 de 2012 (6 de julio), “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. ARTÍCULO 47. LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. “(...) PARÁGRAFO 2o. En los municipios de 4a, 5a y 6a categoría y para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 de la presente ley, el comité de conciliación 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”.

aprendidas, mejorando así la gestión de la defensa judicial y la prevención del daño antijurídico.

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: implica que el comité de conciliación no solo decida sobre cada caso de manera individual, sino que, también, establezca lineamientos generales y estratégicos que guíen la aplicación de mecanismos como la conciliación y la transacción en la entidad.

5. Determinar, en cada caso, la procedencia o la improcedencia de la conciliación y señalar una posición institucional 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 emitidas por el Consejo de Estado, las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos fácticos o jurídicos con la sentencia de unificación. Las decisiones adoptadas por el comité de conciliación serán de obligatorio cumplimiento para los apoderados de cada entidad.

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 adelantar.

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: el ordenador del gasto deberá remitir los documentos que acrediten el pago de la condena o créditos derivados de la responsabilidad patrimonial de la entidad, para que sean estudiados por el comité y este decida si procede o no y luego se informará tal decisión.

8. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición: implica que el comité analice el caso y decida sobre la formulación del llamamiento en garantía con fines de repetición, discuta el asunto y lo decida, posteriormente, hará el seguimiento respectivo.

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: el cumplimiento de esta función implica la puesta en marcha de las siguientes actividades:

- Establecer perfiles
- Comunicar los perfiles
- Hacer seguimiento a la gestión del apoderado

10. Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional del derecho: teniendo en cuenta que la Secretaría Técnica cumple un rol articulador del comité, pues tiene a su cargo el liderazgo, la implementación y la gestión de los asuntos responsabilidad de esta instancia, se recomienda especialmente que se designe a un abogado para dicha

función. Si bien la norma no impone que esta función la asuma un profesional del derecho, dada la naturaleza y el contenido de las actividades que le corresponden a nivel interno e interinstitucional, esto es lo óptimo.

Esta designación debe quedar en el acta de la reunión, decisión que se comunica al funcionario correspondiente, con la indicación de sus funciones, quien asuma este rol deberá contar con dedicación suficiente a las labores y actividades requeridas para el funcionamiento óptimo de esta instancia.

11. Dictar su propio reglamento: se realiza luego de que el representante legal de la entidad haya conformado y formalizado el comité mediante documento idóneo (resolución, circular, memorando, etc.).

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, por parte de los comités de conciliación de las entidades territoriales o, en su defecto, por el representante legal cuando aquellos no existan, en atención a lo dispuesto en la Ley 2220 de 2022.

El comité podrá autorizar la mediación cuando les sea solicitada bajo criterios de eficacia, economía, celeridad, moralidad, imparcialidad y publicidad.

Las normas vigentes habilitan a los órganos, entidades y organismos del Estado en todos los órdenes y niveles para acudir a la mediación como mecanismo de solución de conflictos.

13. Definir las fechas y formas de pago de las diferentes conciliaciones, cuando las mismas contengan temas pecuniarios: se tendrá en cuenta el artículo 143 del Estatuto de Conciliación “*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*”.

IV. PASO A PASO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN

Este procedimiento detalla las actividades desde la recepción de la invitación hasta la asistencia y el archivo del caso

Paso 1. Recepción de la invitación y anexos:

- Las entidades públicas, nacionales o territoriales, podrán invitar a esta Agencia a los comités de conciliación a través del buzón habilitado en el "Formulario Único de Atención" de la página web de esta Agencia.
- Las invitaciones serán cargadas automáticamente en el Sistema de Gestión Documental y dirigidas al buzón o usuario de comités de conciliación de la DDJN, administrado por quien el director del área designe como líder de comités de conciliación.
- Las invitaciones recibidas a través de correo electrónico y del Módulo de Gestión Defensa de eKOGUI deberán ser reenviadas al administrador del sistema de gestión documental, para que se radiquen y sean asignadas al buzón o usuario de comités de conciliación de la DDJN.
- Las invitaciones deben contener, como mínimo, lo siguiente:
 - Fecha de celebración de la sesión del comité de conciliación
 - Fichas de los casos y demás anexos que se requieran
 - Modalidad de celebración de la sesión
 - Indicación del caso que requiere participación de la Agencia
- Todas las invitaciones deberán ser registradas en la base de datos de la DDJN.

Paso 2. Análisis inicial por el líder de comités de conciliación de la DDJN:

- Se deben responder las siguientes preguntas:
 - ¿Fue presentada con un tiempo mínimo de antelación de 3 días hábiles a la fecha de celebración del comité?
 - ¿La invitación viene acompañada con los anexos para analizar el caso?
 - ¿En la invitación, la entidad pública señala el caso que requiere participación de la Agencia?
- Si las respuestas a las preguntas anteriores es NO, el líder de comités de conciliación de la DDJN deberá archivar la invitación en el Sistema de Gestión Documental.
- Si las respuestas a las preguntas anteriores son SÍ, el líder de comités de conciliación de la DDJN deberá reasignar al área de práctica, según la materia o naturaleza del asunto, a través del Sistema de Gestión Documental.

Paso 3. Estudio de la invitación y anexos por parte del abogado de la DDJN:

- El abogado responsable de la gestión analizará de fondo el caso, con el fin de determinar si recomienda participar del comité de conciliación.
 - NO recomienda participar: se registrará dicha decisión en “*la base de datos que la DDJN determine*”, en la que se señalará el motivo de la decisión, y deberá reasignarle la invitación al líder de comités de conciliación, a través del Sistema de Gestión Documental.
 - SI recomienda participar: elaborará un documento que contenga la siguiente información: i) datos de identificación del caso, ii) resumen de los hechos del caso, iii) determinar si se recomienda participar con derecho a voz y voto, o únicamente con voz; iv) la postura de la voz o el sentido del voto y v) los motivos de la postura o el sentido del voto recomendado.
- El abogado responsable de la gestión deberá cargar dicho documento como anexo al radicado que contiene la invitación en el Sistema de Gestión Documental y deberá reasignarlo al usuario del director de la DDJN, para aprobación de la participación de la Agencia.

Paso 4. Solicitud de autorización de asistencia y posición de la ANDJE:

- El director de DDJN estudiará el documento de análisis del caso y decidirá:
 - Si el director de DDJN acoge la recomendación del abogado de participar en el comité de conciliación, reasignará la invitación al abogado responsable de la gestión, a través del Sistema de Gestión Documental, y deberá comunicarle su decisión, ya sea en el sentido de acoger íntegramente su recomendación o si decidió modificar la naturaleza de la participación.
 - Si el director de la DDJN decide que no se participará en el comité, deberá reasignarle la invitación al abogado responsable de la gestión, a través del Sistema de Gestión Documental, y le comunicará su decisión. El abogado responsable de la gestión deberá reasignarle la invitación al líder de comités de conciliación, para archivar la invitación.

Paso 5. Asistencia al Comité de Conciliación:

- El abogado de DDJN asistirá al comité de conciliación y deberá obtener la constancia de su participación o la copia del acta del comité, que serán incluidos en el Sistema de Gestión Documental y se archivará el caso.

Recomendaciones para el procedimiento de conciliación

Estas recomendaciones se presentan para la adecuada gestión de los comités de conciliación:

- Análisis jurídico: Se debe realizar un análisis riguroso de cada caso, evaluando la viabilidad jurídica de la conciliación y los posibles riesgos para la entidad.
- Documentación completa: Asegurar que toda la documentación necesaria esté completa y debidamente organizada antes de la sesión del comité.
- Comunicación efectiva: Mantener una comunicación fluida y oportuna entre todas las partes involucradas, incluyendo las entidades invitantes y los grupos de trabajo internos de la DDJN.

- Capacitación continua: Promover la capacitación y actualización constante del personal encargado de los comités de conciliación, en relación con las normativas y mejores prácticas.
- Seguimiento y control: Establecer mecanismos efectivos de seguimiento y control para asegurar el cumplimiento de los plazos y las decisiones adoptadas en cada etapa del procedimiento.
- Base de datos: Se enfatiza la importancia de mantener actualizada la base de datos de casos para un registro completo y un monitoreo eficaz del proceso de los comités de conciliación.

ELABORÓ:

María del Rosario Oyola Aldana
Secretaría técnica
Comité Técnico del Comité Defensa Jurídica del SDJE