

---

D O C U M E N T O

---

**METODOLOGÍA PARA  
FORMULAR DIRECTRICES  
INSTITUCIONALES DE  
CONCILIACIÓN**



# Introducción

Esta metodología establece los pasos y actividades que deben seguir los comités de conciliación de las entidades públicas del orden nacional para fijar las directrices institucionales de conciliación señaladas en el numeral 4 del artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015. Con esta herramienta se busca optimizar, estandarizar, agilizar la toma de decisiones frente a las solicitudes de conciliación, mejorar los tiempos de respuesta y brindar seguridad jurídica, fortaleciendo así la defensa jurídica del Estado.

Esta herramienta se puede aplicar cuantas veces sea necesario, dependiendo del volúmen de solicitudes de conciliación, demandas o sentencias de cada entidad, para los casos en que se decida conciliar y para aquellos en que opte por no hacerlo.

# Pasos para la formulación de la directriz institucional de conciliación

A continuación, se explican los pasos que contiene esta metodología. La información requerida se debe incluir en el aplicativo de Excel diseñado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -en adelante AND-JE-, el cual se anexa a este documento. Incluida toda la información solicitada en el aplicativo, se podrá imprimir la directriz de conciliación.

## 1. Identificación y priorización de las causas eKOGUI

Para cumplir con este paso el comité de conciliación debe realizar las siguientes actividades:

### 1.1. Identificación del insumo

Para empezar, se debe seleccionar el insumo con base en el cual se va a desarrollar la directriz de conciliación. Este insumo se obtiene de la información registrada por las entidades en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI. Para efectos de esta metodología se consideran insumos los siguientes:

- (i) Las solicitudes de conciliación presentadas a la entidad como mínimo en los últimos seis meses. Si en este período de tiempo la entidad no tiene solicitudes de conciliación o no las considera representativas podrá ir aumentando el tiempo de estudio de acuerdo con la situación particular.
- (ii) En caso de no tener solicitudes de conciliación, la entidad puede tomar como insumo las demandas o sentencias ejecutoriadas en el último año, contado a partir de la fecha en que comience la elaboración de la directriz.

En caso de tener un gran volumen de insumos, se puede tomar una muestra representativa de las solicitudes de conciliación o de las de-

mandas o las sentencias por rangos, de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla:

INSUMO	MUESTRA
Mayores a 1.000	Mínimo 100
Entre 501 y 1.000	Mínimo 80
Entre 101 y 500	Mínimo el 10%
Entre 11 y 100	Entre 11 y 100
10 o menos	Todas

## 1.2. Identificación y priorización de causas

Identificados y seleccionados los insumos, estos se deben agrupar por causas eKOGUI. Una vez agrupados los insumos conforme a lo señalado previamente, el comité de conciliación debe:

(i) Verificar si para las causas identificadas, por vía legal o jurisprudencial, se prohibió la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos<sup>1</sup>.

(ii) Priorizar la causa general. El criterio de priorización sugerido es el de la cantidad, es decir, se prioriza la causa que tenga el mayor número de insumos. No obstante, se pueden utilizar otros criterios que se consideren relevantes, tales como, el valor de las pretensiones, la importancia jurídica del asunto, o cualquier otro criterio significativo para la entidad, los cuales deben quedar documentados.

<sup>1</sup> El artículo 90 de la Ley 2220 de 2022, señaló que no son susceptibles de conciliación extrajudicial en lo Contencioso Administrativo los asuntos: 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.

(iii) Si del resultado de priorización se encuentra que la causa que se debe priorizar ya tiene una directriz de conciliación, debe revisarse si es necesario actualizarla o si existe una subcausa diferente a la que se le pueda hacer directriz, si la respuesta es no, se aplicará la metodología a las causas que le siguen, según los criterios ya expuestos.

## 2. Identificación y priorización de subcausas

Para cumplir con este paso, el comité de conciliación deberá realizar las siguientes actividades:

### 2.1. Identificación de subcausas

La subcausa es el hecho determinante del daño por el que da motivo al insumo. Se establece determinando las actuaciones de la administración que produjeron la causa priorizada y se extraen del análisis que se realiza al momento de relacionar el insumo con la causa. Pueden existir varias subcausas por causa priorizada.

### 2.2. Priorización de la subcausa

Identificadas las subcausas se deben organizar por cantidad de forma descendente. Posteriormente, se prioriza, por lo menos, una subcausa atendiendo al criterio de cantidad, es decir, la que tenga el mayor número de insumos.

El comité de conciliación puede priorizar la subcausa con base en otros criterios que considere relevantes; sin embargo, estos deben ser coherentes con la actividad litigiosa de la entidad y quedar documentados.

## 3. Formulación del problema jurídico

El problema jurídico es un juicio de derecho en abstracto, cuya respuesta es siempre aplicable a los supuestos de hecho que lo fundamentan. Es la hoja de ruta que permite identificar las fuentes jurídicas, realizar la respectiva investigación, y justificar la directriz que se pretende formular.

De acuerdo con esta metodología, el problema jurídico es más general que el de un caso concreto. Para formular el problema jurídico es necesario:

- Identificar los hechos relevantes de la subcausa priorizada.
- Determinar los aspectos jurídicos relevantes de los hechos de la subcausa priorizada.
- Presentar en forma de pregunta lo señalado previamente.

#### 4. Precisión de las fuentes jurídicas

Para efectos de la aplicación de esta metodología, las fuentes jurídicas son los medios que utiliza el derecho para expresarse y a los cuales deben sujetarse los jueces y operadores jurídicos en virtud de su fuerza vinculante. Estas fuentes sirven de base para responder el problema jurídico. Para esta metodología son fuentes jurídicas las siguientes:

- **Régimen normativo**

Son las normas que hacen parte del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario que rigen la materia contemplada en el problema jurídico, establecen el contenido, alcance y condiciones de las obligaciones y actividades administrativas implícitas en los supuestos que configuran dicho problema.

- **Reglas, criterios o pautas jurisprudenciales**

Son los pronunciamientos de las altas cortes que configuran precedentes judiciales, más precisamente la ratio decidendi, que resuelve el problema jurídico. Deben ser pronunciamientos que contengan la línea jurisprudencial actualizada sobre la materia o que sean identificadas como sentencias “hito”.

Resultan relevantes las providencias que aprueban o no los acuerdos conciliatorios (extrajudiciales o judiciales). Es recomendable consultar los documentos especializados de la ANDJE sobre líneas o tendencias jurisprudenciales, con el fin de facilitar su identificación.

- **Criterios conceptuales de autoridad**

Son los que profieren las entidades públicas que tienen competencias de carácter técnico y especializado, al igual que los pronunciamientos judiciales que responden a interrogantes específicos formulados por el Gobierno nacional, como los de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Las entidades públicas del orden nacional deben

tener en cuenta los lineamientos formulados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en razón a su carácter obligatorio.

Estos conceptos son relevantes en la medida en que contribuyen a un mejor sustento de la respuesta al problema jurídico, pues se trata de supuestos de interpretación doctrinal, que pueden valorarse jurídicamente como criterio auxiliar del sistema de fuentes de derecho de la Constitución.

## **5. Presentación de la tesis**

La tesis es la respuesta al problema jurídico propuesto y relacionado con la subcausa priorizada. En otras palabras, es responder sí o no al problema jurídico planteado y justificar dicha respuesta.

Es posible que una misma subcausa tenga varios problemas jurídicos, en este caso cada uno debe tener su respuesta. Por tal motivo, es necesario adelantar la identificación de las fuentes jurídicas aplicables a cada problema propuesto, a fin de conseguir una adecuada solución.

## **6. Decisión del comité de conciliación**

Es la manifestación clara y concreta del comité de conciliación frente a si acepta o no la conciliación para todos los asuntos contemplados en la proposición planteada. La propuesta que se formula debe:

- Permitir la identificación clara de los elementos de hecho y de derecho.
- Realizarse sobre la subcausa, aun cuando existan casos donde la subcausa tenga varios problemas jurídicos.
- Impartir una instrucción precisa de aceptar o no la conciliación.

## **7. Condiciones de aplicación**

Son las condiciones que se deben presentar a modo de “lista de chequeo”, para determinar si a una solicitud de conciliación específica le aplica la directriz formulada.

Estas condiciones se establecen para cada directriz y se derivan de la respuesta al problema jurídico que dio lugar a la misma. La “lista de chequeo” se integra con los distintos aspectos que contiene la respuesta al problema jurídico específico.

## 8. Identificación de datos básicos de la directriz

**8.1. Número:** la directriz debe identificarse por medio del sistema de numeración adoptado por la entidad para facilitar su consulta.

**8.2. Acta sesión:** se debe establecer la fecha y el número de acta del comité de conciliación que aprobó la directriz.

**8.3. Vigencia:** se debe indicar la fecha desde la cual está vigente la directriz de conciliación. Si fue expedida con anterioridad a la implementación de esta metodología se indica la fecha en que fue aprobada por el comité de conciliación.

## 9. Aprobación de la directriz

Finalizado el proceso de formulación de la directriz, el comité de conciliación debe aprobarla, con el fin de lograr su implementación y seguimiento. Para facilitar el seguimiento mencionado, la ANDJE propone el siguiente indicador:

- **Numerador:** Número de casos a los que aplicó la directriz<sup>2</sup>.
- **Denominador:** Número de solicitudes totales de conciliación por la subcausa priorizada.

Finalmente, si el comité de conciliación lo considera puede enviar a la ANDJE la directriz de conciliación, con el fin de que esta entidad realice la correspondiente revisión metodológica.

<sup>2</sup> El numerador se calcula para cada una de las directrices que el comité de conciliación haya aprobado.

**www.  
defensajuridica.  
gov.co**

  @AgenciaDefensaJ  
  Agencia Nacional de Defensa  
Jurídica del Estado  
 @defensajuridica\_estado