



**Requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial frente a  
actos administrativos particulares no económicos**

**Requirement of admissibility of extrajudicial conciliation against particular  
non-economic administrative acts**

Nerly Giovanna Jiménez Espitia y Jahen Ssair Morales Torres  
Estudiantes del programa de Derecho

Corporación Universitaria Remington  
Diplomado en conciliación

Año 2024

## Resumen

La pretensión del presente texto es analizar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente a actos administrativos no económicos. Se destaca la consideración según la cual no todos los actos administrativos son exigibles el cumplimiento de dicho requisito.

**Palabras clave:** acto administrativo, nulidad y restablecimiento del derecho, requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial.

## Abstract

The intention of this text is to analyze the requirement of the procedure of extrajudicial conciliation of the means of control of nullity and restoration of the right in the face of particular non-economic administrative acts. The consideration according to which not all particular administrative acts are required to comply with this requirement is highlighted.

**Keywords:** Administrative act, nullity and restoration of the right, requirement of the procedure of extrajudicial conciliation.

## Introducción

El acto administrativo es definido como aquella manifestación de voluntad de la administración pública, en ejercicio de la función administrativa, encaminada a producir efectos jurídicos. En efecto, este acto jurídico se presume legal hasta que la administración de justicia lo declare nulo (Forero Hernández, 2022).

Para efectos de desvirtuar dicha presunción en sede judicial se debe tener en cuenta estas dos reflexiones. La primera, si se demanda un acto administrativo de carácter general se debe hacer uso del medio de control de nulidad simple para su nulidad. La segunda, si se trata de uno

de carácter particular la acción judicial aplicable es nulidad y restablecimiento del derecho cuya naturaleza jurídica es subjetiva a partir de la pretensión de restablecimiento del derecho.

Según la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, antes de presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se debe cumplir el requisito de procedibilidad consistente en agotar el trámite de la conciliación extrajudicial (artículo 161). Además, no agotarlo dará lugar a rechazo de demanda, tal como lo advierte el artículo 92 de la Ley 2220 de 2022, conocida como la normativa de conciliación.

No obstante, a pesar que hay poca difusión sobre la regla jurídica creada por el Consejo de Estado, desde la academia se debe difundir que no todos los actos administrativos particulares son exigibles el requisito de procedibilidad consistente en agotar el trámite de la conciliación extrajudicial, pues los actos administrativos no económicos no son susceptibles de ser conciliados.

Por tanto, el problema de investigación por desarrollar es el siguiente: ¿Hasta qué punto es exigible el cumplimiento del requisito de procedibilidad consistente en agotar el trámite de la conciliación extrajudicial frente a actos administrativos de contenido particular?

### **Alcance de la Ley 2220 de 2022 (Estatuto de Conciliación)**

La Ley 2220 es la normativa que se implementa para expedir el Estatuto de Conciliación y crear a su vez el Sistema Nacional de Conciliación. En efecto, la conciliación es vista como un mecanismo alternativo en la solución de conflictos en el que dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador (artículo 3).

Dicho instituto tiene como propósitos fundamentales, entre otras dimensiones, facilitar el acceso a la justicia, generar condiciones aptas para el diálogo, la convivencia pacífica, y servir como instrumento para la construcción de paz (artículo 3). En lo que respecta la conciliación en

el derecho administrativo: “tiene como finalidad la salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general” (artículo 3).

En ese sentido, la conciliación propende por el diálogo, la exposición de motivos y la búsqueda de puntos de encuentro entre las partes para que ellas mismas encuentren puntos en común, alternativas y vías de solución al conflicto, siendo estas protagonistas de tales soluciones y acuerdos, lo que a su vez puede garantizar un mayor involucramiento y cumplimiento de los acuerdos convenidos, no dependiendo enteramente de un tercero como ocurría en el pasado, lo que al modo de ver de los autores del presente escrito, no generaba la confianza necesaria para un óptimo cumplimiento de lo pactado y es aquí donde se encuentra una de las principales oportunidades y potencialidades de éxito en este mecanismo autocompositivo de solución de conflictos. (Jaramillo Zuleta, 2023).

Los principios que sustentan este estatuto de conciliación establecido mediante la Ley 2220 (2022) son autocomposición, garantía de acceso a la justicia, celeridad, confidencialidad, informalidad, economía, transitoriedad de la función de administrar justicia del conciliador particular, independencia del conciliador, seguridad jurídica, neutralidad e imparcialidad, buena fe y además, en materia de conciliaciones virtuales, se adicionan los principios de neutralidad tecnológica, autenticidad, integridad, disponibilidad e interoperabilidad, de la información.

Es necesario subrayar que el presente estatuto en varios apartados señala que está limitado su uso sólo a asuntos que sean conciliables. En este mismo sentido, en el artículo 92 la Ley 2220 indica que, para hacer uso de los medios de control de nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales se debe agotar el requisito de procedibilidad. En este sentido el estatuto, es claro al señalar que 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” (artículo 89).

No obstante, tal como lo hemos mencionando desde la introducción, debe destacarse que no todos los actos administrativos de carácter particular son objeto de la exigencia del cumplimiento de requisito de procedibilidad consistente en agotar el trámite de la conciliación

extrajudicial. Esto en la medida en que cuando no se discute un contenido económico en la solicitud de nulidad del acto administrativo particular no se requiere agotar dicho requisito.

### **Contenido y alcance del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

El artículo 138 del CPACA señala el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y posee estas notas características. Se está ante una acción subjetiva en la medida en que persigue el restablecimiento del derecho y atacable, por lo general, a actos administrativos de carácter particular en procura de su nulidad, eso sí bajo determinadas causales, y a consecuencia de la declaratoria de nulidad que se le restablezca el derecho.

Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel. (artículo 138)

De acuerdo con la norma en cita, pasaremos a explicar algunas características:

- Legitimación por activa. El titular del acto administrativo o el directamente afectado que puede ser un particular o una entidad pública. Este último cuando demanda su propio acto administrativo, modalidad de lesividad (Forero Hernández, 2022). Esta demanda se presenta por conducto de un abogado.
- Legitimación por pasiva. En la demanda se solicita la nulidad del acto administrativo, pero la legitimación por pasiva se identifica con la autoridad en ejercicio de la función administrativa que expidió dicho acto jurídico (Palacio Hincapié, 2020).

- Caducidad. De la oportunidad para demandar en sede de este medio de control el CPACA indica varias reglas y una de ellas corresponde al término general de cuatro meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso. De hecho, si existe un acto intermedio de ejecución o cumplimiento del acto general, dicho término general se contará a partir de su notificación. Aquí es oportuno seguir las explicaciones de Guechá Medina y Guecha Torres (2012) que es causal de rechazo de demanda una vez operada la caducidad de la acción judicial.
- Causales de procedencia del medio de control. Procede este medio de control contra actos administrativos de carácter particular viciados de nulidad por: infracción de la norma en que debería fundarse, falta competencia, falsa motivación, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa y desviación de poder. Una declarada la nulidad del acto administrativo da paso a su restablecimiento del derecho.
- Pretensiones del medio de control. Pretensión se identifica con la petición concreta plasmada en la demanda y esta alude a la solicitud de declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter particular viciado de nulidad y a consecuencia dicha declaratoria que le restablezca el derecho. Desde luego, si dicho restablecimiento resulta ser imposible entonces dará lugar a indemnización de los perjuicios ocasionados (Palacio Hincapié, 2023).
- Requisito de procedibilidad. Según el artículo 161 del CPACA, antes de presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se debe agotar el trámite de la conciliación extrajudicial. De paso, es causal de rechazo de demanda por no agotar dicho trámite, esto lo indica el artículo 92 de la Ley 2220 de 2022.
- Medidas cautelares. Siguiendo a Palacio Hincapié (2023) en un escrito separado de la demanda se puede solicitar al juez la aplicación de la medida cautelar de la suspensión provisional del acto administrativo, suspender los efectos de dicho acto jurídico. Forero Hernández (2022) ha precisado que el acto administrativo suspendido por la

administración de justicia equivale a acto administrativo con pérdida de fuerza ejecutoria.

- Naturaleza jurídica del proceso. La naturaleza jurídica del proceso judicial del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es ordinario (Palacio Hincapié, 2023). La estructura del proceso ordinario, según el CPACA, se identifica con las siguientes etapas: audiencia inicial (artículo 180), audiencia de pruebas (artículo 181), audiencia de juzgamiento y alegaciones (artículo 182) y audiencia de lectura del sentido de fallo si esta no se llevó a cabo en la audiencia de juzgamiento y alegaciones (artículo 182).

Se debe destacar que la citada Ley 2220 en su artículo 88 define que la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo “es un mecanismo 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 Administrativo” (artículo 88). Sin perder de vista de la vinculación del apoderado en materia de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo y esto obedece especialmente a la salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general.

De hecho, es de naturaleza mixta en el sentido de que la actuación que realiza el Agente del Ministerio Público se asemeja a una actuación administrativa, en donde en casos de vacíos se acude a las normas de la primera parte del CPACA. Así, se puede concluir que con la conciliación se facilita la administración de justicia, pero dicha actividad, en lo que respecta al Agente del Ministerio Público, no es judicial sino de naturaleza administrativa.

Ahora bien, es frecuente afirmar que cuando se demanda un acto administrativo particular en sede del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se debe cumplir el requisito de procedibilidad consistente en agotar el trámite de la conciliación extrajudicial. Pero esto no puede ser explicado en términos absolutos en la medida en que, si uno no discute un contenido económico, no será exigible agotar dicho requisito.

Por tanto, se debe difundir la explicación según la cual frente a los actos administrativos particulares no económicos no se requiere cumplir dicho requisito. Así lo ha indicado la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Miremos esta cita publicada en el *Ámbito Jurídico* (2014):

Quando solo se discute la legalidad de un acto administrativo particular y el restablecimiento automático derivado de la eventual nulidad, no es exigible la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, advirtió la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Según el alto tribunal, al no existir una petición particular, concreta y de carácter económico, no se distingue el propósito conciliable, como lo impone el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) para acudir a mecanismos previos al control jurisdiccional.

En estos casos, el restablecimiento del derecho consiste en la restitución de un interés legítimo que no puede ser cuantificado o tasado en términos económicos, pues se trata de la protección de una expectativa que tiene el particular frente al Estado, agregó.

## **Conclusiones**

La Ley 2220 de 202 (Estatuto de Conciliación) representa un hito significativo en el sistema jurídico colombiano al establecer un marco regulatorio integral para la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos.

El artículo 92 de la Ley 2220 de 2022 indica que la ausencia del agotamiento del requisito de procedibilidad dará lugar al rechazo de plano de la demanda por parte del juez de conocimiento.

El artículo 161 del CPACA precisa que cuando los asuntos sean conciliables se requiere agotar el requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos particulares viciados.

Se concluye que no todos los actos administrativos susceptibles de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho le son exigibles el cumplimiento del agotamiento del requisito de

procedibilidad de conciliación extrajudicial, como ocurre con los particulares sin contenido económico.

## Referencias

Ámbito Jurídico (2014). Aclaran en qué casos no es exigible la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad. Consultado desde: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/aclaran-en-que-casos-no-es-exigible-la>

Congreso de la República. Ley 2220 de 2022 por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.

Forero Hernández, C. F. (2022). *El acto administrativo*. Ediciones Grupo Editorial Ibáñez

Guecha Medina, C. N. y Guecha Torres, J. T. (2021). *Derecho procesal administrativo*. Grupo Editorial Ibáñez

Jaramillo Zuleta, L. J. (2023). *Visión de la conciliación en Colombia*. Grupo Editorial Ibáñez

Palacio Hincapié, J. Á. (2023). *Derecho procesal administrativo*. Librería Jurídica Sánchez Ltda.