

Al responder cite este número
DEF16-0000039-DOJ-2300

Bogotá D.C., martes, 17 de mayo de 2016
Doctor
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero Ponente
Sección Primera
CONSEJO DE ESTADO
E.S.D.

CONSEJO DE ESTADO
S. SECCION PRIMERA

2016MAY17 4:17PM

Asunto: Expediente No. 11001-03-24-000-2015-00009-00
Nulidad del artículo 5° del Decreto reglamentario No 2677 de 2012 y del artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 de 2015
Actor: Ignacio Castilla Castilla
Respuesta a la solicitud de suspensión provisional

FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL, actuando en nombre y representación de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, en mi calidad de Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del mismo Ministerio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15, numeral 6, del Decreto-Ley 2897 de 2011, y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante Resolución 0641 de 2012, procedo a **dar respuesta a la solicitud de suspensión provisional** del artículo 5° del Decreto reglamentario No 2677 de 2012 y del artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 de 2015, dentro del término de traslado ordenado por auto notificado electrónicamente el 10 de mayo de 2016, así:

1. ARGUMENTOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

En escrito separado presentado conjuntamente con la demanda, se solicita la suspensión provisional del artículo 5° del Decreto reglamentario No 2677 de 2012 y del artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 de 2015 señalando que:

“Al amparo del mismo concepto de la violación acabado de exponer [violación y desviación de la potestad reglamentaria] (...) la cual justifico exactamente en las mismas razones de urgencia que provocaron la expedición en el Congreso de la ley 1564 y su actual entrada en vigencia del régimen de insolvencia de las personas naturales no comerciantes y en que, la norma reglamentada está acabando con parte del acceso a los centros de conciliación cuyos servicios son gratuitos, por lo menos en todos aquellos casos en que los pasivos del respectivo interesado en acudir a ese régimen superen el límite de los cien salarios mínimos legales mensuales.

Dicho en otras palabras, la urgencia que sustenta la presente solicitud de suspensión provisional radica no solo en la misma urgencia de la actividad legislativa, en el entendido de que las leyes se expiden para solventar de inmediato, a partir de su vigencia, los casos que en ella se regulan, sino en que el propio legislador estimó de urgencia que el régimen de insolvencia de la persona natural no

Bogotá D.C., Colombia

comerciante entrara a regir de inmediato, al régimen de su expedición, en concreto mucho tiempo antes de que entrara a regir el Código General del Proceso (en Bogotá aún no rige) dentro del cual se reguló dicho régimen de insolvencia”.

2. CONSIDERACIONES DE IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

En el presente, tal como caso se procederá a analizar más adelante, no se configura la supuesta vulneración directa de las normas superiores, por lo que el Ministerio de Justicia y del Derecho considera improcedente la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la norma acusada.

En efecto, tal como lo señalara el honorable Consejo de Estado en el proceso con radicación No. 11001 0324 000 **2013 00503 00**, con ponencia del honorable Magistrado Guillermo Vargas Ayala: “El CPACA¹ define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos.

El inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

“Artículo 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”. (Se subraya para resaltar).

En razón de lo anterior se concluye que, para que pueda decretarse la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

En el caso bajo examen, el cargo único de violación y sustento de la medida cautelar, consistente en la desviación de la utilización de la potestad reglamentaria de que trata el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, no surge ni subyace del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, tal como así lo exige el artículo 231 del CPACA transcrito con anterioridad, haciendo totalmente improcedente la eventual declaratoria de la medida cautelar de suspensión provisional de la norma acusada.

Así las cosas, procederemos a presentar la respectiva comparación entre la norma regulada y la reglamentación y compilación normativa realizada, así:

Ley 1564 de 2012	Decreto 2677 de 2012	Decreto Único reglamentario 1069 de 2015
Artículo 533. Competencia para	Artículo 5°. Competencia	Artículo 2.2.4.4.2.2.

¹ Inciso primero del Artículo 231 del Cpaca.

<p>conocer de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural no comerciante.</p>	<p>de los Centros de Conciliación gratuitos.</p>	<p>Competencia de los Centros de Conciliación Gratuitos.</p>
<p>Conocerán de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural no comerciante los centros de conciliación del lugar del domicilio del deudor expresamente autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho para adelantar este tipo de procedimientos, a través de los conciliadores inscritos en sus listas. Las notarías del lugar de domicilio del deudor, lo harán a través de sus notarios y conciliadores inscritos en las listas conformadas para el efecto de acuerdo con el reglamento.</p>	<p>Los centros de conciliación de los consultorios jurídicos y de las entidades públicas solo podrán conocer de los Procedimientos de Insolvencia cuando el monto total del capital de los créditos a cargo del solicitante no supere los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv). Sin embargo, podrán conocer de dichos procedimientos sin límite de cuantía cuando en el municipio no existan Notarías ni Centros de Conciliación Remunerados, o cuando los que hubiere no contaren con la autorización del Ministerio de Justicia y del Derecho para conocer de los Procedimientos de Insolvencia, en los términos del presente decreto.</p>	<p>Los centros de conciliación de los consultorios jurídicos y de las entidades públicas solo podrán conocer de los Procedimientos de Insolvencia cuando el monto total del capital de los créditos a cargo del solicitante no supere los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv). Sin embargo, podrán conocer de dichos procedimientos sin límite de cuantía cuando en el municipio no existan Notarías ni Centros de Conciliación Remunerados, o cuando los que hubiere no contaren con la autorización del Ministerio de Justicia y del Derecho para conocer de los Procedimientos de Insolvencia, en los términos del presente capítulo.</p>
<p>Los abogados conciliadores no podrán conocer directamente de estos procedimientos, y en consecuencia, ellos sólo podrán conocer de estos asuntos a través de la designación que realice el correspondiente centro de conciliación.</p>	<p>Los estudiantes conciliadores de los centros de conciliación de los consultorios jurídicos solo pueden conocer de los Procedimientos de Insolvencia en los eventos en que el total del capital de los pasivos no supere los cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).</p>	<p>Los estudiantes conciliadores de los centros de conciliación de los consultorios jurídicos solo pueden conocer de los Procedimientos de Insolvencia en los eventos en que el total del capital de los pasivos no supere los cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv). (Decreto 2677 de 2012, artículo 5)</p>
<p>Cuando en el municipio del domicilio del deudor no existan centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho ni notaría, el deudor podrá, a su elección, presentar la solicitud ante cualquier centro de conciliación o notaría que se encuentre en el mismo circuito judicial o círculo notarial, respectivamente.</p>	<p>Parágrafo. El Gobierno Nacional dispondrá lo necesario para garantizar que todos los conciliadores del país reciban capacitación permanente sobre el procedimiento de insolvencia para persona natural no comerciante.</p>	
<p>Artículo 535. Gratuidad.</p>		

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

<p>Los procedimientos de negociación de deudas y de convalidación de acuerdo ante centros de conciliación de consultorios jurídicos de facultades de derecho y de las entidades públicas serán gratuitos. Los notarios y los centros de conciliación privados podrán cobrar por sus servicios.</p> <p>Las expensas que se causen dentro de dichos procedimientos deberán ser asumidas por la parte solicitante, de conformidad con lo previsto en las reglas generales del presente código.</p> <p>En el evento en que las expensas no sean canceladas, se entenderá desistida la solicitud.</p> <p>Son expensas causadas en dichos procedimientos, las relacionadas con comunicaciones, remisión de expedientes y demás gastos secretariales.</p>		
--	--	--

Nótese que de la lectura del transcrito artículo 533 de la Ley 1564 de 2012, es evidente que si bien por efecto de la ley se está facultando a los Centros de conciliación del lugar del domicilio del deudor para conocer de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural no comerciante, dicha libertad solo cobra vigencia y aplicabilidad, en la medida en que son expresamente autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del ejercicio de la potestad reglamentaria conferida por la norma en comento, y por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, sin que el ejercicio de la misma pueda entenderse en manera alguna como lo indica el accionante, como una desviación o una extralimitación de la misma.

En afecto, la Ley 1564 de 2012 **nunca** señaló que los centros de conciliación de los consultorios jurídicos de las facultades de derecho y de las entidades públicas conocerían de **toda** clase de trámites, como así lo interpreta erróneamente el accionante; ello porque de ser así no serviría de nada la exigencia de autorización por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho contenida en el referido artículo 533 de la Ley en comento.

Adicionalmente, se debe advertir que la razón de ser de que el artículo 5º del Decreto 2677 de 2012 compilado por el Decreto 1069 de 2015 haya autorizado a los centros de conciliación gratuitos a conocer de aquellos procedimientos de insolvencia cuando el monto total del capital de los créditos a cargo del solicitante no supere los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv), obedece a su vez al mayor o menor

grado de especialización, profundización y dificultad de los asuntos cuya cuantía supere el monto en mención.

Ahora bien, en el entendido de que la procedencia de la declaratoria de suspensión provisional de acuerdo al inciso primero del Artículo 231 del CPACA, se debe cumplir con el requisito de que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; no es ni puede ser de recibo como argumentos de la misma, que la ley haya entrado a regir de inmediato o que en la práctica alguien desee o esté esperando vulnerar la autorización expresa dada por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y el Derecho en el Decreto reglamentario.

2.1 CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN DE MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

De manera coincidente con los argumentos expuestos hasta este momento, en atención al requerimiento efectuado por esta Dirección a través del memorando MEM16-0004040-DOJ-2300 de 10 de mayo del año en curso, relativo a los insumos necesarios para llevar a cabo la defensa jurídica de la disposición acusada, la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho respondió:

“De conformidad con el marco jurídico que delimita el ámbito funcional de esta Dirección y luego de la revisión del texto de la demanda, se aprecia que el reproche relacionado con la inconstitucionalidad del artículo 5º del Decreto 2677 de 2012, incorporado en el artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho, consiste en que la determinación de las cuantías para conocer de los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante (de negociación de deudas y de convalidación de acuerdos privados), por parte de los centros de conciliación de entidades públicas y de consultorios jurídicos universitarios, presuntamente excedería la facultad reglamentaria atribuida al Gobierno Nacional por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política, debido a que se incorporaría una diferenciación que no se halla establecida en la ley.

Con la finalidad de analizar este argumento, se considera necesario abordar cada una de las figuras a las que se hace referencia, a saber:

- a. *Naturaleza de los centros de conciliación autorizados para el conocimiento de los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante.*

Los centros de conciliación constituyen un conjunto de recursos físicos, humanos y operativos, organizados por entidades sin ánimo de lucro de carácter privado, por entidades públicas y consultorios jurídicos de universidades públicas y privadas, que han sido autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para prestar el soporte operativo y administrativo que se requiera para el buen desarrollo de las funciones por parte de los conciliadores².

Estos centros, para su autorización por el Ministerio, deben reunir los requisitos y cumplir con las condiciones que señala el artículo 2.2.4.2.1.1 del Decreto 1069 de 2015, a lo cual se adiciona que por expresa disposición del artículo 533 de la Ley 1564 de 2012, se hace indispensable que para efectos de conocer y tramitar tanto la negociación de deudas como la convalidación de acuerdos privados, constituya una condición *sine qua non* que se cuente por ese centro con una autorización en tal sentido, emanada de este Ministerio.

Dicha facultad se encuentra reglada por el artículo 2.2.4.2.4 del Decreto 1069 de 2015, en el que se estipula que además de la solicitud de la entidad promotora (de carácter público o privado), deberá acreditarse lo siguiente:

² En este sentido, puede apreciarse la definición contenida en el artículo 2.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015.

- ⊖ Haber obtenido autorización para funcionar como centro de conciliación con por lo menos tres (3) años antes, sin que tal decisión se haya revocado.
- ⊖ Haber operado durante los tres (3) años anteriores y tramitado no menos de cincuenta (50) casos de conciliación.
- ⊖ No haber sido sancionado el centro por este Ministerio, durante los tres (3) años anteriores.
- ⊖ Demostrar que las salas de audiencia cuentan con una capacidad mínima para diez (10) personas.
- ⊖ Presentar una propuesta de modificación o adición del reglamento interno en el que se incorporen los procedimientos de insolvencia y se establezcan los requisitos para integrar la lista de conciliadores habilitados para atender estos trámites, en los términos del artículo 2.2.4.4.3.1 de la misma norma.

En este orden expositivo, de manera contraria a la opinión expresada por parte del demandante, la prestación del servicio por parte de los centros de conciliación en lo relativo a los trámites de negociación de deudas y la convalidación de acuerdos privados, no se concede de manera genérica por la ley a la totalidad de los centros sino que ésta se supedita a dos circunstancias:

1. El cumplimiento de una serie de requerimientos de orden reglamentario, que se derivan de la potestad que le concede al Ministerio de Justicia y del Derecho el artículo 533 del Código General del Proceso, en concordancia con lo referido en el artículo 13, literal "a", de la Ley 640 de 2001, el cual prevé:

«Los centros de conciliación deberán cumplir las siguientes obligaciones:

1. Establecer un reglamento que contenga:

a) Los requisitos exigidos por el Gobierno Nacional...» (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

2. La autorización otorgada por este Ministerio, una vez surtido el procedimiento determinado en la ley y el reglamento (artículo 2.2.4.2.2.8 del Decreto 1069 de 2015).

Por tal motivo, además de los requerimientos genéricos para la entidad que quiera obtener la autorización para llevar a cabo, por medio del centro de conciliación, los trámites correspondientes de insolvencia de persona natural no comerciante, debe atenderse las previsiones que se dispongan en la reglamentación para habilitar a cada tipo de centro.

En este sentido, a los parámetros exigibles para autorizar la creación de un centro de conciliación, descritos en los artículos 2.2.4.2.2.2 a 2.2.4.2.2.5 del Decreto 1069 de 2015, se incluyen requerimientos específicos para las solicitudes formuladas por las entidades sin ánimo de lucro (artículo 2.2.4.2.2.7 ejusdem), a saber:

1. Diagnóstico de conflictividad y tipología del conflicto del municipio o distrito en el que funcionará el centro, de conformidad con la Resolución No. 0220 de 5 de mayo de 2014 del Ministerio de Justicia y del Derecho.
2. El proyecto de reglamento del centro, en atención al mecanismo alternativo de solución de conflictos a desarrollar.

Esta forma de tratamiento diferenciada atiende a la naturaleza de la entidad que funge como promotora del centro de conciliación, ya que al tratarse de personas jurídicas sin ánimo de lucro, se impone el deber de llevar a cabo jornadas gratuitas de conciliación, habida consideración del cobro efectuado por la prestación de los servicios a través de la tarifa (artículo 2.2.4.2.5.1 del Decreto 1069 de 2015).

Como consecuencia de lo anterior, más allá de la fijación de una competencia para el conocimiento de los trámites de negociación de deudas y de convalidación de acuerdos privados en desarrollo de los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante, el artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 de 2015 (artículo 5° del Decreto 2677 de 2012) establece las pautas para la autorización requerida por la entidad pública o por el consultorio jurídico universitario,

Bogotá D.C., Colombia

circunstancia que se ajusta a las provisiones normativas en torno de la facultad reglamentaria otorgada al Gobierno Nacional por el artículo 13, literal "a", de la Ley 640 de 2001, así como a la potestad de habilitación concedida al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Para respaldar esta conclusión se acude al criterio de interpretación fijado por el artículo 30 del Código Civil, de acuerdo con el cual:

«El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.»

Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.»

- b. *Carácter gratuito u oneroso de los servicios prestados por los centros y finalidad diversa de los tipos de entidades promotoras.*

La regulación referida a las tarifas cobradas por los centros de conciliación de las entidades privadas sin ánimo de lucro, a efectos de llevar a cabo procedimientos autorizados en materia de insolvencia de la persona natural no comerciante, tienen algunas características enunciadas en el artículo 536 de la Ley 1564 de 2012, a saber:

1. Son objeto de reglamentación por el Gobierno Nacional.
2. No pueden constituir barreras de acceso para llevar a cabo la negociación de deudas o la convalidación de acuerdos privados.
3. Deben estar acordes con la situación de insolvencia de la persona natural.
4. No deben impedir a los centros de conciliación privados prestar el servicio.

Estas características guardan concordancia con las situaciones que en criterio del actor, significan su fundamento para cuestionar el establecimiento de un límite en orden a la cuantía para la autorización en el conocimiento de los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante, por lo que debe resaltarse, en tal punto, que la disposición que afirma se exagera con la reglamentación obtiene un complemento seguido con la norma ulterior, en la que aclara que tal situación no puede significar el desconocimiento de la situación de la persona en condición de insolvencia o llevar a cabo el trámite a prestar por el centro.

Así mismo, las tarifas fijadas para los centros de conciliación están basadas en un límite máximo, a efectos de salvaguardar a los usuarios y comprendiendo que el carácter que subyace en las entidades promotoras prescinde del *animus lucrandi*, tal y como se observa en el artículo 2.2.4.4.7.2 del Decreto 1069 de 2015, a lo cual debe complementarse que la tarifa que con base en tales parámetros se cobrará por los centros deberá estar expresada en sus reglamentos internos.

Adicional a lo indicado, en el párrafo 2º de la disposición citada, se advierte lo siguiente:

«Los Centros de Conciliación deberán establecer criterios objetivos de cálculo de las tarifas teniendo en cuenta la complejidad del caso, el número de acreedores, el valor de los activos y el valor de los pasivos, siempre que se respeten los topes y porcentajes a los que se refiere el presente artículo. En todo caso, para el cálculo de las tarifas se tendrá en cuenta el monto total de las obligaciones por concepto de capital así como los ingresos del deudor, de manera que, para el caso en concreto, las tarifas fijadas no constituyan una barrera de acceso a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante.»

De otro lado, la previsión contenida en el artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 de 2015, objeto de petición de suspensión provisional, resulta concordante con cada tipo de entidad promotora, habida cuenta su naturaleza jurídica:

1. Los consultorios jurídicos, en materia de conciliación extrajudicial en derecho, encuentran delimitada su actuación en virtud de dos disposiciones normativas:
 - a) Respecto de los estudiantes que integran el consultorio y hacen parte del centro de conciliación, el conocimiento de los asuntos se restringe a los casos en los que por cuantía son competencia

Bogotá D.C., Colombia

de los consultorios jurídicos (artículo 11, numeral 1° de la Ley 640 de 2001), es decir, los procesos civiles de que conocen los jueces municipales en única instancia (artículo 30, numeral 5° del Decreto 196 de 1971), en concordancia con lo señalado en el artículo 2.2.4.2.5.2 del Decreto 1069 de 2015 y en el artículo 25 de la Ley 1564 de 2012, abarcados por los procesos cuya cuantía sea inferior al equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).

- b) En cuanto a los demás asuntos, debido a que el carácter del servicio que se presta en el consultorio jurídico está orientado a la atención de personas en condición de pobreza, como lo advierte el artículo 30 del Decreto 196 de 1971, modificado por el artículo 1° de la Ley 583 de 2000:

«Las facultades de derecho oficialmente reconocidas organizarán, con los alumnos de los dos (2) últimos años lectivos, consultorios jurídicos cuyo funcionamiento requerirá aprobación del respectivo Tribunal Superior de Distrito Judicial, a solicitud de la facultad interesada. Los consultorios jurídicos funcionarán bajo la dirección de profesores designados al efecto o de los abogados de pobres, a elección de la facultad, y deberán actuar en coordinación con éstos en los lugares en que este servicio se establezca.» (Subrayado por fuera del texto original).

En este orden de ideas, los centros de conciliación de consultorios jurídicos no tienen como finalidad principal la atención de casos que se encuentren fuera del ámbito de acción de la conciliación o del propósito mismo del consultorio, motivo por el cual la restricción a asuntos menores a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv), en lugar de exacerbar la normativa que se reglamenta, resulta concordante con la naturaleza del centro y el fin de la entidad promotora.

2. Bajo ese mismo aspecto interpretativo y por las mismas razones, los centros de conciliación de las entidades públicas se sujetan a los parámetros derivados de la condición de las mismas, del marco normativo que las regula y de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico a aquéllas, en desarrollo de lo estipulado en el artículo 121 de la Constitución Política, según el cual:

«Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.»

De tal forma, sólo a través del análisis del contexto jurídico que determina el objeto y que discrimina las funciones de cada una de las entidades que tienen un centro de conciliación, puede establecerse la población a la cual se dirigirá la inversión de recursos públicos y la utilización de elementos y personal que se financia a través del presupuesto general, la cual, en cualquier caso, no ha de corresponder de manera absoluta, sin contraprestación alguna, sino en los casos en los que se cumpla con postulados constitucionales como los que se encuentran descritos en el artículo 13 de la Carta Política, a saber:

- ⊖ Grupos discriminados y marginados.
- ⊖ Personas en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental.

Respecto de este último grupo, el carácter del monto de las acreencias para el acceso gratuito a un servicio prestado por una entidad del Estado redundará en garantizar la adecuada asignación de los gastos a personas en condición de debilidad; de otro lado, acudir a un centro de conciliación de una entidad sin ánimo de lucro de naturaleza privada no lleva a concluir que se agrave dicha situación de insolvencia o se impida el acceso al procedimiento, como quiera que el mismo artículo 536 de la Ley 1564 de 2012, previene que la tarifa no podrá constituir una barrera para la utilización del mecanismo de negociación.

La atención de entidades públicas, a través de centros de conciliación, de los procedimientos por personas en situación de insolvencia por un monto mayor de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, pone en riesgo no sólo el cumplimiento de la finalidad pública de la entidad, dispersa recursos que se dirigen a personas en una situación especial de debilidad y generaliza, bajo el argumento de no discriminar, que la situación de insolvencia implica, *per se*, que existe una imposibilidad de cubrir con un costo susceptible de ser adaptado a la condición específica del interesado.

En otras palabras, la ausencia de un criterio objetivo para la atención de los centros de conciliación de entidades públicas, en lo relativo a los trámites de insolvencia de persona natural no comerciante, antes que discriminar permite focalizar la destinación de los recursos que se emplean y que se derivan del presupuesto nacional, lo que de no ser así podría ser tomado como un auxilio o donación a favor de una persona natural o jurídica de derecho privado, en abierta oposición a la prohibición referida en el artículo 355 de la Constitución Política.

Adicional a lo anterior y en el marco de la función pública, estimó el Consejo de Estado en sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, radicación No. 25000-23-25-000-2003-01435-01(2553-07), de fecha 18 de febrero de 2010, con ponencia del Consejero Dr. Gerardo Arenas Monsalve:

«El inciso 1 del artículo 209 de la Constitución estableció el fin y los principios con arreglo a los cuales se debe cumplir la función administrativa.»

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”.
(subrayado fuera de texto).

De acuerdo con esta norma la función administrativa se debe ejercer consultando el bien común; esto es, persiguiendo objetivos que van más allá del interés particular del titular de la función, que se encuentran consignados en la Constitución Política y en la Ley, en especial en el artículo 2 de la Carta Política:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”.

La importancia de estos fines respecto del ejercicio de la función administrativa consiste en que son criterios que deben guiar la actuación de las autoridades, de manera que el ejercicio de sus competencias se avenga con los propósitos del Estado Social de Derecho.»

En orden a estos argumentos, la disposición demandada desarrolla la ley de forma adecuada, al concordar con las demás normas aplicables en el ordenamiento y al prever que sólo en ausencia de centros de conciliación de entidades privadas que cuenten con la autorización específica por este Ministerio, los centros homólogos que hayan sido habilitados en la misma forma por esta cartera puedan conocer de los trámites de negociación de deudas y de convalidación de acuerdos privados en una cuantía superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1. Respeto de la suspensión provisional:

En atención a los argumentos expuestos, se considera que los requerimientos señalados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 no se cumplen para que proceda la medida de suspensión del artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 de 2015 (artículo 5º del Decreto 2677 de 2012), ya que no se evidencia la desproporción en el ejercicio de la potestad otorgada al Gobierno Nacional por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en el momento de contemplar requerimientos distintos para los centros de conciliación de las entidades privadas sin ánimo de lucro respecto de aquéllos de las entidades públicas y de los consultorios jurídicos universitarios, a efectos de ser autorizados para conocer de los trámites de negociación de deudas y de convalidación de acuerdos privados, en el marco de los procedimientos de insolvencia de personas naturales no comerciantes.

En tal sentido, la norma objeto de reproche no amplía, ni restringe, suprime o modifica el sentido de la ley (en su entendimiento general, como ordenamiento), por lo que se carece de un fundamento para la procedencia de la medida de suspensión”.

3. PETICIÓN

Por lo anterior, se solicita respetuosamente al Consejero Ponente, negar por improcedente la solicitud de suspensión provisional del artículo 5° del Decreto reglamentario No 2677 de 2012 y del artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 de 2015.

4. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

4.1 Copia de la parte pertinente del Decreto 2897 de 2011, en cuyo artículo 15, numeral, 6, se asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

4.2 Copia de la Resolución 0641 de 2012, por la cual se delega la representación judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, para intervenir en los procesos ante el Consejo de Estado.

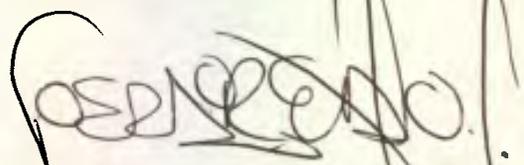
4.3. Copia del Acta de Posesión del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, del Ministerio de Justicia y del Derecho.

4.4. Copia del oficio en el cual se exponen las razones por las cuales no se requiere presentación personal de este memorial por parte del suscrito.

5. NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Calle 53 No. 13-27 de esta ciudad y en el buzón de correo electrónico del Ministerio para recibir notificaciones notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del Honorable Consejero



FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL
C.C. 88.138.161 de Ocaña, N. de S.
T.P. No. 69.381 del C. S. de la Jra.

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Angélica Johanna Rincón Cárdenas
Revisó: Ángela María Bautista Pérez
Aprobó: Fernando Arévalo Carrascal

EXT16-0016728

T.D.R. 2300 540 10