



Al responder cite este número
MJD-DEF19-0000074-DOJ-2300

Bogotá D.C., 19 de julio de 2019

Doctor

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero Ponente, Sección Primera

CONSEJO DE ESTADO

Ciudad


S. SECCION PRIMERA
2019 JUL 22 4:19 PM
FF+JA
CONSEJO DE ESTADO

Asunto: Expediente No. 11001032400020190008700.

Medio de control de nulidad parcial de la Circular CIR18-0000066 DMA-2100/18 de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Circular No. 002/18 del Centro de Conciliación en Materia Civil y Comercial de la Procuraduría General de la Nación, respeto de la atención prioritaria de solicitudes de conciliación de personas de estratos 1 y 2.

Actores: José Alberto Gaitán Martínez y Camilo Andrés Roa Boscán.

Contestación de demanda.

Honorable Consejero Ponente,

OLIVIA INÉS REINA CASTILLO, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en mi calidad de Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18, numeral 6 del Decreto 1427 de 2017, y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante la Resolución No. 0641 de 2012 por la señora Ministra de Justicia y del Derecho, me permito contestar la demanda dentro del proceso de la referencia, así:

Bogotá D.C., Colombia

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



1. Normas demandadas y concepto de la violación.

Se demanda la nulidad de la Circular CIR18-0000066-DMA-2100 de 14 de junio de 2018 expedida por la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, y de la Circular No. 002 de 20 de septiembre de 2018 expedida por el Centro de Conciliación Civil y Comercial de la Procuraduría General de la Nación, en las cuales se dispone la atención prioritaria de las solicitudes de conciliación que presenten las personas de estratos 1 y 2.

Como concepto de la violación, se alega que los actos demandados contravienen lo dispuesto en los artículos 229 de la Constitución Política; 4 y 10 de la Ley 640 de 2001; y en los literales d) y e) del artículo 2.2.4.2.3.1 del Decreto 1069 de 2015, en los cuales se contempla el derecho de acceso a la administración de justicia, la gratuidad en algunos trámites de conciliación y la aplicación de los principios de responsabilidad social y gratuidad en los centros de conciliación.

Al respecto, afirman los demandantes, el legislador no estableció limitaciones al servicio gratuito que prestan los centros de conciliación de las entidades públicas con base en el estrato económico de los usuarios ni en la cuantía de eventuales pretensiones. No obstante, los actos acusados limitan la prestación de tales servicios cuando por exceso de solicitudes de personas de estratos 1 y 2, no es posible atender otro tipo de requirentes.

Concluyen los actores manifestando que de la comparación entre las normas superiores y los actos demandados se colige una violación directa de aquéllas, al considerar que frente a un servicio que por mandato legal debe prestarse con carácter universal, se establecen limitaciones o denegaciones sin tener competencia para ello.

Bogotá D.C., Colombia

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



2. Problema jurídico concreto.

Los cuestionamientos a debatir en este proceso son los siguientes:

¿Carece de competencia la autoridad que expidió el acto administrativo por no tener habilitación legal para el efecto?

¿Se limita o restringe el derecho de acceso a la administración de justicia y la aplicación de los principios de responsabilidad social y gratuidad en los centros de conciliación de entidades públicas, al establecer una atención prioritaria de las solicitudes de conciliación que presenten las personas de los estratos 1 y 2?

3. Consideraciones del Ministerio sobre la constitucionalidad y la legalidad de las normas acusadas.

Este Ministerio considera que la demanda de nulidad de las circulares acusadas carece de sustento, por cuanto no logra desvirtuarse la presunción de constitucionalidad y de legalidad de la cual gozan los actos demandados, en particular, respecto de la supuesta vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, de los principios de responsabilidad social y gratuidad en los trámites de conciliación, y de la competencia para la expedición de los actos.

3.1. Competencia para la expedición de las circulares demandadas y derecho de acceso a la administración de justicia.

La competencia de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, para impartir instrucciones generales a través de circulares respecto de la atención prioritaria de los trámites de conciliación de personas de los estratos 1 y 2, deriva no solamente del ejercicio propio de sus funciones señaladas en el artículo 16, numerales 5 y 7 del Decreto 1427 de 2017[1] en cuanto le corresponde

Bogotá D.C., Colombia

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



promover el acceso a la justicia para los grupos minoritarios y vulnerables, autorizar la creación de centros de conciliación y arbitraje, y ejercer la inspección, control y vigilancia de los mismos, sino particularmente, entre otros, en lo dispuesto en el capítulo III de la Ley 640 de 2001, respecto del ejercicio de estas últimas potestades que habilitan al Ministerio para disponer lineamientos generales en torno de ciertos aspectos operativos de los centros de conciliación bajo los parámetros fijados en la sentencia C-917 de 2002, en la cual la Corte Constitucional declaró exequible bajo condición el artículo 18 de la citada ley.

De los considerandos de la mencionada sentencia se resalta la afirmación según la cual el *"Ministerio de justicia sí cuenta con facultad regulativa relacionada con aspectos propios de su cartera, pero que en materia de administración de justicia esta potestad se reserva al Consejo Superior de la Judicatura."*

Adicionalmente, señala la Corte en la referida sentencia:

'Ahora bien, la razón por la cual la Corte no declara la inexecutable total del artículo 18 de la Ley 640 reside en que algunas expresiones de la norma sí se acoplan a los requerimientos constitucionales. Ello es así porque, en primer lugar, las facultades de control, inspección y vigilancia conferidas al Ministerio de Justicia y del Derecho respecto de los centros de conciliación -no de los 'conciliadores- no son atribuciones de regulación o de reglamentación, como sí lo son las que se reservan por la Constitución al Consejo Superior de la Judicatura. Así que por este aspecto la norma no invade las competencias del Consejo en materia de Administración de Justicia.

De otro lado, dicho encargo tampoco atenta contra la autonomía e independencia de la función jurisdiccional, ya que el control y vigilancia sobre el funcionamiento de los centros de conciliación no tiene injerencia sobre la actividad conciliatoria, es decir, sobre el desenvolvimiento de las audiencias y la forma en que los conciliadores ejercen su función de

Bogotá D.C., Colombia

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



administración de justicia. La potestad de control, inspección y vigilancia que el Ministerio de Justicia y del Derecho ejerce tiene más que ver con los trámites burocráticos que enmarcan y promueven la función de los conciliadores."

No sobra resaltar sobre este punto que como el Ministerio de Justicia y del Derecho no tiene facultad de regulación en esta materia, el control que haga sobre el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los centros de conciliación debe restringirse a obligaciones impuestas por la Ley a dichos centros, y no respecto de obligaciones que el organismo autónomamente pudiera gravar. Así las cosas, esta Corte entiende necesario condicionar la exequibilidad de la palabra "control" en el sentido de que éste sólo se circunscribe a las obligaciones y sanciones impuestas por la Ley.

Finalmente, en ejercicio de dichas atribuciones, el Ministerio de Justicia y del Derecho adquiere la potestad correlativa de sancionar el incumplimiento de las obligaciones que la ley ha impuesto sobre los centros de conciliación. Es esa la razón por la cual tampoco resulta inexecutable el último aparte del artículo 18 de la Ley 640 de 2001, pues al consagrar la norma que dicho organismo puede imponer las sanciones a que se refiere el artículo 94 de la Ley 446 de 1998, simplemente está reconociendo la potestad implícita al ejercicio del control, inspección y vigilancia de los centros."

De lo anterior se desprende que, en ejercicio de las funciones de control, inspección y vigilancia, el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene facultad regulativa relacionada con aspectos propios de su cartera y, en particular, en lo concerniente a trámites administrativos y operativos de los centros de conciliación, más no de los conciliadores.

Bogotá D.C., Colombia

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



En ese sentido, la Circular No. CIR18-0000066-DMA-2100 de 14 de junio de 2018 expedida por la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, se encuentra en consonancia con las facultades que le son propias al Ministerio, en cuanto tienen que ver con las instrucciones impartidas a los centros de conciliación públicos para atender de manera prioritaria a las personas de los estratos 1 y 2 que soliciten trámites de conciliación.

En ese sentido, el mencionado acto guarda relación con aspectos propios del Ministerio que, a través de dicha dependencia, tiene como una de sus funciones la de "*promover el acceso a la justicia para los grupos minoritarios y vulnerables*" (artículo 16 del Decreto 1427 de 2017).

Adicionalmente, las instrucciones impartidas a través de la circular acusada no se refieren al ejercicio de la función excepcional, de naturaleza jurisdiccional y de orden auto compositiva y temporal, basada en la voluntad de las partes, otorgada por la Constitución y la Ley a los conciliadores, sino a aspectos administrativos, operativos o de trámite de los centros de conciliación, fundamentados en la atención que los servidores públicos habilitados para conciliar y los funcionarios de los centros de conciliación públicos deben brindar frente a un gran porcentaje de casos de personas que cuentan con recursos económicos que les permite acceder a un centro de conciliación privado.

Asimismo, se debe dar prioridad a la atención de los casos de las personas sujetas a especial protección constitucional o cuyas condiciones económicas les impidan acceder a los métodos alternativos de solución de conflictos.

Por lo anterior, se considera que los actos acusados no adolecen de vicio de nulidad por falta de competencia y respetan el derecho de acceso a la administración de justicia.

Bogotá D.C., Colombia

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



3.2. Principios de responsabilidad social y gratuidad en los trámites de conciliación.

El principio de responsabilidad social en el desarrollo de las funciones de los centros de conciliación señalado en el artículo 2.2.4.2.3.1 del Decreto 1069 de 2015[2], conlleva el deber de garantizar que los servicios de los centros de conciliación se ofrezcan de forma gratuita o bajo condiciones preferenciales de acceso a las personas de estratos 1 y 2.

A ese respecto, las circulares acusadas, a diferencia de lo afirmado por los demandantes, constituye un pleno y claro desarrollo del principio de responsabilidad social, en la medida en que disponen expresamente la atención prioritaria de esta población vulnerable que solicite trámites de conciliación, por lo cual la afirmación de la demanda carece de sustento.

Por otra parte, el principio de gratuidad contemplado en el artículo 4 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 2.2.4.2.3.1 del Decreto 1069 de 2015, según el cual serán gratuitos los trámites de conciliación ante funcionarios públicos facultados para conciliar, centros de consultorios jurídicos de facultades de derecho y de entidades públicas, sin perjuicio de las excepciones que señale la ley, tampoco se considera vulnerado por los actos acusados.

En efecto, no puede considerarse vulnerado el principio de gratuidad, ya que de ninguna manera los actos acusados establecen un cobro por el servicio, o habilitan su fijación por los operadores o los prestadores del servicio. El hecho de establecer que se dé prioridad a los casos de conciliación de las personas de estratos 1 y 2, bajo parámetros de racionalidad de la atención integral al público de acuerdo con la disponibilidad de tiempo y personal, indicando a quienes cuenten con recursos económicos y no sea posible su atención por exceso de las referidas solicitudes, la oferta de centros de conciliación privada, no significa que exista cobro por el servicio en los centros de conciliación gratuitos, por todo lo cual el cargo de vulneración del principio de gratuidad carece igualmente de fundamento.

Bogotá D.C., Colombia

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

Página 7 de 13



A ese respecto, resulta pertinente lo señalado en la sentencia C-187 de 2003, en cuanto a la garantía de gratuidad en la conciliación extrajudicial obligatoria para las personas de escasos recursos, en la cual se señala que tales servicios en asuntos de lo contencioso administrativo son gratuitos para todas las personas y en asuntos civiles y de familia tales servicios pueden ser obtenidos en forma gratuita por las personas que carecen de recursos económicos ante los funcionarios públicos facultados para conciliar, ante los centros de conciliación de consultorios jurídicos de las facultades de derecho y de las entidades públicas.

Por otro lado, el principio de gratuidad establecido en la prestación de los servicios de los centros de conciliación de entidades públicas y de consultorios jurídicos universitarios o por los servidores públicos habilitados por la ley para conciliar, resulta concordante con cada tipo de entidad promotora, habida cuenta su naturaleza jurídica.

Los consultorios jurídicos, en materia de conciliación extrajudicial en derecho, encuentran delimitada su actuación en virtud de dos disposiciones normativas:

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 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).

En cuanto a los demás asuntos, 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:

Bogotá D.C., Colombia

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



«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.

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.

Bogotá D.C., Colombia

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



- Personas en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental.

La atención de las entidades públicas, a través de centros de conciliación, de solicitudes de conciliación impetradas por personas que no se encuentran en situaciones de debilidad o corresponden a grupos discriminados o marginados, 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 existe una imposibilidad de cubrir con un costo susceptible de ser adaptado a la condición específica del interesado, en atención al monto de las pretensiones.

En otras palabras, la ausencia de un criterio objetivo para la atención de los centros de conciliación de entidades públicas, 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,

Bogotá D.C., Colombia

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



mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración defunciones. (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.»

Con fundamento en lo anterior, se reitera lo señalado inicialmente, en el sentido de considerar que la pretensión de nulidad de los actos acusados carece de fundamento, por cuanto no se logra desvirtuar la presunción de legalidad que pesa sobre los mismos, por una supuesta falta de competencia para expedirlos, ni se configura la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda.

4. Petición.

Bogotá D.C., Colombia

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



Por lo anterior, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado, declarar ajustadas a derecho las normas acusadas y, en consecuencia, negar las pretensiones de la demanda.

5. Anexos.

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 de 2017, en cuyo artículo 18, numeral 6, asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

Copia de la Resolución No. 0641 del 4 de octubre de 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la representación judicial de la entidad para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.

Copia de la Resolución 0796 de 2019 por la cual se nombra a la suscrita en el cargo de Directora Técnica en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Copia del Acta de Posesión de la suscrita en el cargo de Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Bogotá D.C., Colombia

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



6. 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,

OLIVIA INÉS REINA CASTILLO

Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento
Jurídico



Clave:xy80q2Fnzw

C.C. 40.176.805 de Leticia (Amazonas)

T.P. 58.945 del C.S. de la J.

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Ángela María Bautista Pérez, Profesional Especializada.

Revisó y aprobó: Olivia Inés Reina Castillo, Directora.

Radicado: MJD-EXT19-0023189.

T.R.D. 2300 36.152

[1]Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.

[2]Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

<http://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=36Oohub8rh7dA6Kak2iqdp%2FVAhB0J5OGUIYAbfRb%2B2I%3D&cod=ph4w6mvCVKBKnSm6KR0iSA%3D%3D>

Bogotá D.C., Colombia

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

