



Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021

Doctora
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera Ponente
Consejo de Estado - **Sección Primera**
Calle 12 No. 7 - 65
ces1secr@consejodeestado.gov.co
Bogotá D.C



Contraseña:WwNdodZGIA

Expediente: 11001-03-24-000-2021-00272-00
Accionante: Germán Alonso Gutiérrez F. y Silvio Luis Rivadeneira S.
Asunto: Nulidad Parág. 1º art. 2.2.4.3.1.1.6 del Decreto 1069/15
Tema: Efectos de la no subsanación de requisitos de solicitud de conciliación ante Procuraduría.
Contestación demanda y antecedentes Activos

Honorable Consejera Ponente:

FREDY MURILLO ORREGO, 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, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.6 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante Resolución 0641 del 2012, procedo a **contestar la demanda y allegar los antecedentes administrativos** de la norma demandada en el proceso de la referencia, así:

1. NORMA DEMANDADA

Los actores solicitan la nulidad del aparte que se subraya y resalta a continuación, perteneciente al párrafo 1º del artículo 2.2.4.3.1.1.6 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia:

Parágrafo 1º. *En ningún caso se podrá rechazar de plano la solicitud por ausencia de cualquiera de los requisitos anteriores.*

*En este evento, el agente del Ministerio Público informará al interesado sobre los requisitos faltantes para que subsane la omisión, **si no lo hiciere se entenderá que no existe ánimo conciliatorio de su parte, se declarará fallida la conciliación y se expedirá la respectiva constancia.***

2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El argumento central de la demanda es que la norma acusada, **desconoce el parágrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010**, que sustituyó al artículo 35 de la Ley 640 de 2001, sobre los efectos de la omisión de subsanar la falta de requisitos de la solicitud de conciliación



extrajudicial ante la Procuraduría, pues conforme a la norma **legal** esa omisión implica el **desistimiento de la solicitud**, mientras que para la norma **reglamentaria** ello implica la **falta de ánimo conciliatorio**.

Igualmente, los actores consideran que la norma acusada es violatoria del **artículo 2º de la Ley 640 de 2001**, el cual solo contempla las siguientes situaciones en las que se debe expedir la constancia de cumplimiento del requisito de procedibilidad: i) cuando se efectúe la audiencia de conciliación **sin que se logre acuerdo**, (ii) cuando las partes o una de ellas **no comparezca** a la diligencia y (iii) el asunto de que se trate **no sea conciliable** de conformidad con la ley.

Así mismo, los accionantes argumentan que la norma acusada desconoce el **inciso tercero del mismo artículo 52 de la ley 1395 de 2010**, en cuanto dispone que: **“El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1o del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.”**, de lo cual deducen que dentro de las condiciones para entender cumplido el requisito de procedibilidad no se encuentra la no subsanación de los requisitos de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría.

Citan los siguientes apartes de la sentencia C-598 de 2011, en la cual la Corte Constitucional, al decidir sobre la constitucionalidad del **parágrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010**, se pronunció de paso sobre el parágrafo 1º del artículo 6º del Decreto 1716 de 2009, cuyo contenido está hoy reproducido en el parágrafo 1º del artículo 2.2.4.3.1.1.6 del Decreto 1069 de 2015, aquí demandado:

“No se puede admitir que los efectos de la no corrección sean aquellos que consagra el Decreto 1716 de 2009 en el sentido de entender que la no corrección equivale a que no existe ánimo conciliatorio de la parte convocante, razón por la que se declara fallida la conciliación, pues es claro que la corrección es una carga para quien hace la solicitud, que además de legítima es razonable, máxime cuando la parte debe estar asistida por un profesional del derecho que se presume conoce los requisitos que se exigen para tal fin. Es decir, es una carga que la parte está en la capacidad de cumplir y soportar, en donde la corrección depende de su voluntad, lo que justifica que asume igualmente las graves consecuencias que se pueden derivar de no corregir y no intentar de nuevo agotar la conciliación.

El que la parte convocante no corrija la solicitud no puede tenerse como presunción de su falta de ánimo para conciliar, pues precisamente lo que el legislador buscó al instaurar la audiencia de conciliación como requisito de procedibilidad para la acción correspondiente, es que las partes tengan la posibilidad de conocer sus pretensiones con el fin de intentar acuerdos razonables sin necesidad de acudir a la jurisdicción, finalidad que se desconoce cuando se admite que no hay ánimo conciliatorio por el hecho de que no se corrija la solicitud correspondiente.”

3. ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LA NORMA ACUSADA.

Considera este Ministerio que en el presente caso no es procedente declarar la nulidad de la norma acusada, porque ella se limitó a incorporar, sin modificaciones, una norma expedida antes de la ley 1395 de 2010, invocada en la demanda y que al parecer dejó sin efectos la norma incorporada, lo que significa que se está demandando una norma que desde su

Bogotá D.C., Colombia



nacimiento carece de fuerza ejecutoria.

Además, la norma incorporada no es reglamentaria de las normas legales invocadas como vulneradas.

Efectivamente, el decreto 1716 de 2009, cuyo artículo 6, al cual pertenece el párrafo 1º cuyo contenido se incorporó en el párrafo 1º aquí demandado del artículo 2.2.4.3.1.1.6 del decreto 1069 de 2015, no era reglamentario del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, ni de los artículos 2º y 35 de la ley 640 de 2001, sino del capítulo V de la ley 640 de 2001, el cual comprende los artículos referentes a: la autoridad facultada para atender las conciliaciones extrajudiciales en lo contencioso administrativo (art. 23), la aprobación judicial de las conciliaciones extrajudiciales en lo contencioso administrativo (art 24), las pruebas en la conciliación extrajudicial (art 25) y en la conciliación judicial (art 26).

Ahora bien, al expedirse la ley 1395 de 2010, posterior al decreto 1716 de 2009, que se incorporó al decreto 1069 de 2015, se estableció en su artículo 52 una regla sobre los efectos de la no subsanación de los requisitos de la petición de conciliación, contraria a la establecida en el mencionado decreto, por lo cual resulta pertinente inferir que, en virtud de esa nueva regla legal, perdió fuerza ejecutoria la que al respecto estaba en la norma reglamentaria.

Estando en esa situación, se expidió el decreto único del sector justicia, en el cual se incorporó esa norma que había perdido su fuerza ejecutoria, lo que significa que la disposición en la cual se efectuó esa incorporación conserva la misma cualidad, cual es que no tenía fuerza ejecutoria.

En tal virtud, podría decirse que en este caso en realidad los accionantes están solicitando la nulidad de una norma respecto de la cual se había producido, antes de su incorporación al decreto 1069 de 2015, el fenómeno de la ilegalidad sobreviniente, la que produjo como consecuencia la pérdida de su fuerza ejecutoria. Dicha ilegalidad sobreviniente, como lo ha expresado el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos, no es razón para declarar la nulidad de la norma porque aquella opera es en relación con la norma legal vigente al momento de la expedición de la norma reglamentaria y porque la pérdida de fuerza ejecutoria de una norma no es causal de su nulidad.

A este respecto, el Consejo de Estado, en sentencia del 27 de Octubre de 2005, expediente 11001-03-26-000-2003-00047-01(25485), M.P. Maria Elena Giraldo Gómez, expresó:

*"No es del resorte del juez contencioso administrativo declarar "la derogatoria por ilegalidad sobreviniente", porque **sólo tiene a su cargo el estudio de legalidad del acto administrativo acusado al momento de su expedición y frente al ordenamiento superior, y no el análisis de las vicisitudes posteriores a la expedición que dan al traste con la eficacia hacia el futuro, sino con la validez que de encontrarla desvirtuada tiene efectos hacia el pasado (ab initio). He ahí la razón por la cual los artículos 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo no señalan como causal de nulidad de los mismos a la pérdida de su fuerza ejecutoria.**"*

En esa misma sentencia se cita lo dicho por la misma Corporación en Sentencia de 19 de febrero de 1998. Exp. 4.490, Consejero Ponente: Dr. Juan Alberto Polo Figueroa y Auto de 17 de marzo de 1995. Exp. 3.235. Consejero Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez, donde se precisa:



*"La pérdida de vigencia del acto, que corresponde a la quinta causal de pérdida de fuerza de ejecutoria de los actos administrativos, establece dicha pérdida como resultado o consecuencia, y **no como causa, de la nulidad** del acto administrativo, en tanto la anulación, junto con la revocación y la derogación, entre otras, es una de las formas de la pérdida de vigencia de los actos administrativos. Lo anterior concuerda o se armoniza con la posición jurisprudencial según el cual el juzgamiento de la legitimidad de los actos administrativos, se debe hacer bajo la consideración de las circunstancias dentro de las cuales se producen, de la que a su vez se ha inferido **la improcedencia de la ilegalidad sobreviniente de los actos administrativos, ya que este evento se subsume precisamente en la figura de pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento del acto, por desaparición de sus fundamentos de derecho.***

En conclusión, de los elementos de juicio expuestos se puede concluir que en el presente caso no es procedente declarar la nulidad de la norma acusada, porque la misma no surgió de las normas legales invocadas como vulneradas y porque nació sin fuerza ejecutoria.

4. PETICIÓN

Por todo lo anterior, se solicita respetuosamente a la Honorable Consejera Ponente, **negar la solicitud de nulidad de la norma acusada** dentro de este expediente.

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DEL ACTO AL CUAL PERTENECE LA NORMA DEMANDADA

Adjunto al presente escrito los documentos que, como antecedentes administrativos del decreto 1069 de 2015, al cual corresponde la norma acusada, fueron suministrados por la Secretaría General de este Ministerio.

Cabe advertir que en ninguna de las dependencias pertinentes del Ministerio se encontró la existencia de una memoria justificativa de dicho decreto. (Secretaría General, Dirección Jurídica y Grupo de Gestión Documental).

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 tanto en los procesos de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, como en los procesos de nulidad de actos de carácter general, ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 0146 del 22 de febrero de 2021, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.



- 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.

-Antecedentes administrativos del decreto 1069 de 2015.

NOTIFICACIONES

Las recibiremos en la calle 53 No. 13-27 de la ciudad de Bogotá, D.C., y en el buzón de correo electrónico: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co

De la Honorable Magistrada,

Cordialmente,

FREDY MURILLO ORREGO

Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

C.C. 93.364.454

T.P. 152.469 del C. S. de la J.

Anexos: Lo anunciado

*Elaboró: Ana Beatriz Castelblanco Burgos. Profesional Especializada
Revisó y Aprobó: Fredy Murillo Orrego. Director*

Radicado: MJD-EXT-0030091 de junio 28 de 2021. Según constancia secretarial en el libro electrónico del proceso, la contestación de la demanda vence el 13 de agosto de 2021

<http://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=swJXLVSC70Zr95RqQJFQnf8diMkR6dfXJ5Bt6rbrnRjk%3D&cod=EC75K3lrYOS4cvY09EdddA%3D%3D>