

Al responder cite este número
 MJD-DEF23-0000164-DOJ-20300

Bogotá D.C., 11 de julio de 2023

Doctor
OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
 Consejero ponente - Sección Primera
 Consejo de Estado
 Calle 12 No. 7 - 65
 ces1secr@consejodeestado.gov.co
 Bogotá D.C.



Contraseña:Z6FVFJR0SW

REFERENCIA: Expediente: 11001032400020190008700.
ACCIONANTE: José Alberto Gaitán Martínez y Camilo Andrés Roa Boscán.
ASUNTO: **Circular CIR18-0000066 DMA- 2100/18** de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho y un aparte 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.
Alegatos de conclusión

Honorable Consejero Ponente

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida, mediante la Resolución 0641 del 2012, intervengo en el proceso de la referencia.

1. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD.

Los alegatos de conclusión dentro de este proceso nulidad simple se presentan dentro del término otorgado mediante auto del 22 de junio de 2023, notificado el 27 de junio de la presente anualidad.

Sea lo primero, señalar que en esta oportunidad se estudia la legalidad de las Circulares 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.

Consideran los actores que estos dos cuerpos normativos 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^[1]. Argumentan que los actos cuestionados incluyeron limitaciones a la gratuidad del servicio de conciliación prestado por las entidades

públicas, con base en el estrato económico de los usuarios, criterios que a su juicio no fueron contemplados por el legislador con lo cual desconocieron sus competencias y vulneraron el acceso a la administración de justicia.

1.1. Aclaración previa

Si bien la demanda se refiere a dos actos administrativos con contenidos similares relacionados con el servicio de conciliación, nos permitimos indicar que en estos alegatos haremos especial énfasis en 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, en la medida en que este acto se expidió en cumplimiento de una de las labores misionales del Ministerio.

Aunado a lo anterior, resulta necesario señalar que en el tránsito de este proceso de nulidad, se han expedido nuevos cuerpos normativos relacionados con el ejercicio de la conciliación, que resultan relevantes para el caso objeto de debate, este es el caso de la Ley 2220 de 2022, mediante la cual se expidió el Estatuto de Conciliación que recogió en un solo cuerpo normativo todo lo relacionado este mecanismo de solución de conflictos, manteniendo aspectos que ya existían y creando el Sistema Nacional De Conciliación, esta nueva norma, derogó en su totalidad la Ley 640 de 2001. Por ende, las consideraciones expuestas a continuación se circunscribirán a la defensa de la legalidad de la circular emitida por esta cartera y tendrá en cuenta las novedades incluidas en el Estatuto de conciliación.

1.2. Análisis concreto

En primer lugar, esta Dirección reitera los argumentos expuestos en la contestación e insiste en que en este caso no existe vulneración a las normas señaladas por el demandante, y tampoco a la actual regulación de la prestación del servicio de conciliación, incluida en la Ley 2220 de 2022. Por el contrario, lo dispuesto en las circulares, responde a la necesidad de asegurar el acceso preferencial para las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, no se está excluyendo en ningún momento del acceso a los servicios a las personas que disponen de recursos, solamente se está estableciendo una prioridad para la atención de las personas pertenecientes a los estratos 1 y 2, atendiendo al principio de responsabilidad social y al deber de promover el acceso a la justicia para los grupos minoritarios y vulnerables en cumplimiento del deber de promover la igualdad real.

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 falta de competencia para la expedición de los actos.

Frente al cargo relacionado con la habilitación legal para la expedición de la CIR18-0000066-DMA-2100 de 14 de junio de 2018, es necesario reiterar que la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho cuenta con la competencia para emitir este tipo de directrices en consonancia con lo establecido en el artículo 16, numerales 5 y 7 del Decreto 1427 de 2017 y en ejercicio de las funciones de control, inspección y vigilancia, tiene facultad de emitir lineamientos relacionados con aspectos propios de la cartera y, en particular, en lo concerniente a trámites administrativos y operativos de los centros de conciliación. Lo anterior, en consonancia con lo estipulado en la jurisprudencia constitucional, que en Sentencia C-917 de 2002, en el marco de la revisión de la Ley 640 de 2001 indicó lo siguiente:

“(…)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 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.”[2]

Como se aprecia la posibilidad de que el Ministerio imparta instrucciones o de línea respecto a aspectos operativos de los Centros de Conciliación se encuentra en el marco de sus funciones particulares de control, razón por la cual definir criterios de priorización para la atención de personas de estratos 1 y 2 responde precisamente a la función particular del ministerio de “promover el acceso a la justicia para los grupos minoritarios y vulnerables” incluida en el artículo 16.5 del Decreto 1427 de 2017[3].

Contrario a lo que afirma el accionante, en este caso no se generan vicios por falta de competencia y menos aún se vulnera al acceso a la administración de justicia, pues en ningún momento se está limitando o excluyendo del acceso a la conciliación a ningún grupo, simplemente se están estableciendo una prioridad para quienes tienen menores recursos en los servicios de conciliación públicos u ofertados por los servidores públicos habilitados para conciliar, como se advierte el contenido de la circular solo se refiere a asuntos administrativos, operativos o de trámite de los centros de conciliación y tiene como finalidad establecer criterios de priorización precisamente en cumplimiento del principio de responsabilidad social.

Visto lo anterior, contrario a lo que alegan los demandantes, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación, no modificaron ni la calidad de los usuarios de los centros de conciliación y menos aún, excedieron sus facultades en el sentido de establecer requisitos adicionales para la prestación del servicio de conciliación extrajudicial.

Su actuación se cumplió en el marco jurídico que la Constitución Política y la ley establecen, para fortalecer los mecanismos que garanticen el acceso a la justicia de la población más vulnerable

Ahora bien, en relación con la presunta trasgresión a la Ley 640 de 2001, nos permitiremos además de analizar los artículos específicos de esta norma señalados en la demanda, revisar lo establecido en la Ley 2220 de 2022, que recientemente compiló y actualizó todas las disposiciones relacionadas con el servicio de conciliación, que resulta ser un criterio normativo relevante para considerar.

Los actores señalan, que con la expedición de la circular se trastoca y afecta el principio de gratuidad del servicio de conciliación incorporado en los artículos 4 y 10 de Ley 640 de 2001 que señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 4. Gratuidad. Los trámites de conciliación que se celebren ante funcionarios públicos facultados para conciliar, ante centros de conciliación de consultorios jurídicos de facultades de derecho y de las entidades públicas serán gratuitos. Los notarios podrán cobrar por sus servicios de conformidad con el marco tarifario que establezca el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 10. Creación de centros de conciliación. El primer inciso del artículo 66 de la Ley 23 de 1991 quedará así:

"ART. 66. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro y las entidades públicas podrán crear centros de conciliación, previa autorización del Ministerio de Justicia y del Derecho. Los centros de conciliación creados por entidades públicas no podrán conocer de asuntos de lo contencioso administrativo y sus servicios serán gratuitos".

De la lectura de estos, preceptos es claro que existe un deber por parte de los funcionarios públicos habilitados para conciliar y los centros de conciliación público de prestar gratuitamente sus servicios, ahora bien, en las normas no existe ninguna restricción o limitación, para que las entidades encargadas de promover el acceso a la justicia a través de este medio alternativo de solución de controversias no puedan establecer criterios de priorización para que sus servicios se garanticen con mayor efectividad y oportunidad a los grupos con mayor vulnerabilidad, precisamente respondiendo a el principio de responsabilidad social, tal como quedo consagrado en la Ley 2220 de 2022 y el artículo 2.2.4.2.3.1 del Decreto 1069 de 2015, que señalan lo siguiente:

Ley 2220 de 2020

"Artículo 4. Principios. La conciliación se guiará, entre otros, por los siguientes principios:
 (...)

2. Garantía de acceso a la justicia. En la regulación, implementación y operación de la conciliación se garantizará que todas las personas, sin distinción, tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder al servicio que solicitan. **Está garantía implica que la prestación del servicio tanto por los particulares, como por las autoridades, investidas de la facultad de actuar como conciliadores generen condiciones para acceder al servicio a poblaciones urbanas y rurales, aisladas o de difícil acceso geográfico, y acogiendo la caracterización requerida por el servicio a la población étnica, población en condición de vulnerabilidad, niños, niñas y adolescentes y personas con discapacidad. (...)** (Negrilla fuera de texto)

Artículo 20. Reglas generales de los centros de conciliación. Los centros de conciliación deberán prestar sus servicios de acuerdo con los siguientes parámetros:
 (...)

3. Responsabilidad social: los centros de conciliación prestarán en algunos casos el servicio de conciliación de manera gratuita, **o en condiciones preferenciales de conformidad con los parámetros establecidos al respecto por el Ministerio de Justicia y del Derecho.** (...)" (Negrilla fuera de texto)

Decreto 1069 de 2015

"Artículo 2.2.4.2.3.1. Principios. Los Centros deberán desarrollar sus funciones de acuerdo con los siguientes principios:
 (...)

d) Responsabilidad social. Los Centros deben garantizar que sus servicios se ofrezcan de forma gratuita o bajo condiciones preferenciales de acceso a personas de los estratos 1 y 2;(...)" (Negrilla fuera de texto)

Luego de examinar el contenido de los actos cuestionados a la luz de las disposiciones antes referidas, reitera esta cartera que no se configura ninguna afectación al principio de gratuidad, ya que el acto acusado no establece un cobro por el servicio, y menos aún habilita su fijación por los operadores o los prestadores del servicio del sector público, solamente se limita a

establecer unos criterios de priorización en el servicio en miras de garantizar el acceso efectivo de las personas a la administración de justicia, en condiciones de igualdad material.

En términos de la Corte Constitucional, sentencia T- 339 de 2017, *“el artículo 13 de la Constitución consagra el deber del Estado de promover ‘las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (...) es el derecho a la igualdad material de las personas en situación de vulnerabilidad, frente a quienes se deben adoptar acciones de protección especial, para garantizar el goce efectivo de sus derechos. Ello, con el objetivo de nivelar las fuerzas ... con el fin de que interactúen en condiciones equitativas en el juego democrático y para efecto de potenciar el diálogo y la construcción de la sociedad y las instituciones”*^[4].

El Ministerio de Justicia y del Derecho, al expedir la circular CIR18-0000066-DMA-2100 del 14 de junio de 2018, tuvo en cuenta la información obtenida del Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición -SICAAC-, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, por la cual se evidenció que un gran porcentaje de usuarios de los centros de conciliación públicos, tenían la capacidad económica para acceder a un servicio de carácter privado, y en consecuencia, la obligación de garantizar el acceso a la justicia en sentido material, no se estaba cumpliendo.

De ahí que la expedición de las dos circulares, encontraron su justificación en la aplicación del principio de igualdad, en los términos del artículo 13 superior. Las directrices contenidas en los actos demandados obedecen a la aplicación del principio de igualdad en su sentido material y por lo tanto no son contrarios ni a la Constitución Política ni a la ley.

El trato diferenciado a las personas consideradas como vulnerables, responde a la aplicación del principio de igualdad material, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 13 superior.

La Corte Constitucional en Sentencia C-250 de 2012, estableció respecto de la aplicación del principio de igualdad que, *“1. Trato idéntico a destinatarios en circunstancias idénticas; 2. Trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas circunstancias son enteramente diferentes; 3. Trato paritario a destinatarios cuyas similitudes sean más relevantes que sus diferencias; y 4. Trato diferenciado para quienes sus diferencias sean más relevantes que sus similitudes”*^[5].

Aunado a ello, la jurisprudencia a avalado la consecución de acciones afirmativas para el logro de la igualdad y a sostenido que estas incluyen las políticas públicas que el Estado Colombiano adopta para favorecer a determinadas personas o grupos, para disminuir o evitar desigualdades; o para lograr mayor representatividad de un grupo históricamente discriminado. Sobre el particular, la Corte se ha pronunciado reiteradamente en sentencias C-112 de 2000, C-371 de 2000, T-500 de 2002, C-184 de 2003, C-044 de 2004 y C-174 de 2004, entre otras.

En ese orden de ideas, las condiciones establecidas tanto por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y la Procuraduría General de la Nación, a través de las circulares demandadas, se orientaron a proteger a las personas de estratos 1 y 2, con condiciones socioeconómicas desfavorables respecto de otros, y de esa forma, aplicar acciones afirmativas en el acceso a la administración de justicia.

Vale la pena agregar, que 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, como lo dispone la CIR18-0000066 DMA- 2100/18, no significa que exista cobro por el servicio en los centros de conciliación gratuitos o que no se atiendan personas con mayores posibilidades económicas, pues contrario a esta interpretación, el acto



acusado, es claro en determinar que estas solicitudes serán atendidas, según la disponibilidad de tiempo y personal. Definir condiciones preferenciales de acceso, como en este caso, contribuye a la preservación de otros valores y permite focalizar los recursos en las personas que por su condición socioeconómica se encuentran en situación de vulnerabilidad y con menores posibilidades de acceder a estos servicios por operadores privados.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, los actos impugnados no resultan contrarios a las disposiciones superiores invocadas como vulneradas, razón por la cual, las pretensiones de nulidad deben ser **DENEGADAS**.

2. PETICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al H. Consejo de Estado que se sirva **DENEGAR** la pretensión de nulidad respecto de 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 los apartes de cuestionados de la Circular No. 002/18 del Centro de Conciliación en Materia Civil y Comercial de la Procuraduría General de la Nación, para que en su lugar, proceda a declarar dichos actos ajustados a Derecho.

3. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 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 N° 0641 del 4 de octubre del 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 constitucionalidad ante la Corte Constitucional.
- Copia de la Resolución 1834 del 2022, 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 0095 del 2022 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

4. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:
notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co

Del señor magistrado,

Cordialmente,



MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento
Jurídico
DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL
ORDENAMIENTO JURIDICO

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
C. C. 1.020.747.269
T. P. 244.728 del C. S. de la J.

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: María Alejandra Aristizábal García, Profesional Especializada.

Revisó y aprobó: Miguel Ángel González Chaves, Director.

Radicado de entrada: MJD-EXT23-0028680 del 27-06-23.

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=xMdMkJpC3eN1u3Nlie%2BA9Eq%2FdtjZ479ISYGTwMfjjs%3D&cod=oPdnvKKNYWRHc614v9epwA%3D%3D>

-
- [1] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.
 - [2] Corte Constitucional. Sentencia C-917 de 2002.M.P.Marco Gerardo Monroy Cabra
 - [3] Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.
 - [4] Corte Constitucional. Sentencia T- 339 de 2017.M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado
 - [5] Corte Constitucional. Sentencia C- 250 de 2020.M.P. Humberto Sierra Porto