

Al responder cite este número  
 MJD-DEF24-0000007-DOJ-20300

Bogotá D.C., 3 de febrero de 2024

Doctor  
**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
 Consejero Ponente - Sección Primera  
 Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo  
 Calle 12 No. 7 - 65  
 ceslsecr@consejodeestado.gov.co  
 Bogotá D.C.



Contraseña:ljcAOgOc27

**Asunto:** Contestación de la demanda Rad. 2023-00131-00

**REFERENCIA:** Expediente 11001-03-24-000-2023-00131-00

**ACCIONANTES:** Héctor Fabián Carvajal Sáenz, Samuel Herrera Palacio y David Hernando Rueda Mantilla

**ASUNTO:** Nulidad parcial simple del artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1069 del 2015  
**Contestación de la demanda**

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, contesto la demanda presentada en el proceso de la referencia.

## 1. NORMA DEMANDADA Y PRETENSIÓN

Los accionantes solicitan la nulidad parcial del artículo 2.2.4.4.2.2. del Decreto 1069 del 2015<sup>[1]</sup>, en concreto de los apartes subrayados en la siguiente transcripción:

**Artículo 2.2.4.4.2.2. Competencia de los Centros de Conciliación Gratuitos.** 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.

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).

## 2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

A juicio de los demandantes, la norma acusada fue expedida con infracción a las normas en que debería fundarse y con exceso de la potestad reglamentaria, puesto que, al establecer una cuantía máxima para que los centros de conciliación gratuitos conozcan asuntos referentes a procesos de insolvencia de persona natural no comerciante restringe la competencia de estos centros y limita la libre escogencia del tipo de centro de conciliación por parte del deudor insolvente que quiera acogerse al proceso de esta naturaleza haciéndole incurrir en más gastos.

Esto modifica y restringe el alcance del artículo 535 del Código General del Proceso, e inaplica el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 4° del Código Civil, normas que fijan la senda para evitar la extralimitación de la potestad reglamentaria en la expedición de este tipo de decretos.

## 3. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DE LAS NORMAS DEMANDADAS

El Ministerio de Justicia y del Derecho disiente de los argumentos presentados en la demanda, considera que los mismos no están destinados a prosperar, y, en esta oportunidad, reitera y amplía lo sostenido en el escrito de contestación de la solicitud de suspensión provisional.

### 3.1 Antecedente jurisprudencial relevante

Tal como se expuso en su oportunidad, en respuesta a la solicitud de suspensión provisional de la norma demandada, se informa al despacho de la existencia del proceso de nulidad simple con radicado 11001-03-24-000-2015-00009-00<sup>[2]</sup>, que cursa trámite pendiente de fallo ante su honorable corporación, proceso en que se controvierte la misma norma hoy demandada, por argumentos análogos a los hoy debatidos, y en cuyo marco, fue proferido el auto del 14 de junio del 2019, mediante el cual se acogieron los planteamientos allí expuestos por esta cartera ministerial y se negó la suspensión provisional del inciso primero de esta norma, entre otros bajo el siguiente considerando:

“está claro que el Ministerio puede definir los requisitos para el funcionamiento de los centros de conciliación y expedir la autorización para adelantar, como en este caso, los procedimientos de

insolvencia y, establecer la limitación que predica la disposición cuestionada”. (Subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, es de considerar el pronunciamiento judicial extractado, dado el sentido de lo allí dispuesto, y así mismo, su relación directa con la norma demandada y los argumentos de la acción de nulidad que hoy nos ocupa. Y porque adicionalmente este ministerio considera que, si en él se le reconoce a esta cartera el poder de definir límites a las cuantías para conocer procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante en los centros de conciliación de los consultorios jurídicos y de las entidades públicas, más aún tendría el Gobierno nacional facultades para hacer lo propio.

### **3.2 Inexistencia de infracción a las normas en que deberían fundarse**

En su escrito de demanda, los actores colocan en paralelo, de una parte el artículo 535 de la Ley 1564 del 2012, (Código General del Proceso) resaltando en él lo referente a la gratuidad de los procedimientos de negociación de deudas y de convalidación de acuerdos en centros de conciliación de consultorios jurídicos de facultades de derecho y de las entidades públicas, y, de la otra, el artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 del 2015, resaltando del mismo el máximo de 100 smlmv para estos centros y de 40 smlmv para estudiantes de consultorios jurídicos de facultades de Derecho para conocer de procedimientos de insolvencia allí establecido. Y de allí infieren que, al establecer una cuantía máxima para que los centros de conciliación gratuitos conozcan asuntos referentes a procesos de insolvencia de persona natural no comerciante, el segundo contraviene al primero.

Frente a ello es preciso indicar que el cotejo normativo realizado por los actores los conduce a efectuar una lectura aislada de la norma demandada, que, al pasar por alto lo dispuesto en el artículo 533<sup>[3]</sup> del propio Código General del Proceso, desconoce también la facultad de esta cartera ministerial de autorizar de manera expresa a los centros de conciliación para conocer los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural no comerciante. Dicha facultad se desarrolla a través del artículo 2.2.4.4.2.4.<sup>[4]</sup> del Decreto 1069 del 2015, el cual establece los requisitos para obtener la citada autorización por parte de este Ministerio.

Por lo anterior, considera este Ministerio que el estudio del artículo 2.2.4.4.2.2 del Decreto 1069 de 2015 debe ser sistemático y ha de incluir la lectura de las disposiciones contenidas en el Código General del Proceso referentes a procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante, tal como lo es del caso del artículo 533 de este código, por constituir también fundamento de la expedición de la norma cuestionada.

Adicionalmente, es de señalar que la norma demandada también guarda consonancia y encuentra refuerzo en lo establecido de manera más reciente tanto en la Ley 2113 del 2021<sup>[5]</sup> en lo relacionado a consultorios jurídicos de universidades<sup>[6]</sup>, así como en la Ley estatutaria 2220 del 2022<sup>[7]</sup>, en cuyo artículo 15 se define que el centro de conciliación: *“Es la línea de acción autorizada por el Ministerio de Justicia y del Derecho a una entidad promotora para que preste el soporte operativo y administrativo requerido para la prestación del servicio de la conciliación extrajudicial en derecho, contando para ello con conciliadores inscritos en sus listas, y estableciendo su propio reglamento para su funcionamiento, el cual igualmente, deberá ser*

aprobado por el Ministerio de Justicia y del Derecho”. Misma ley que en su capítulo VI atribuye a esta cartera facultades de control, inspección y vigilancia de los centros de conciliación<sup>[8]</sup>.

A este punto es de resaltar que el Código General del Proceso no prevé que los centros de conciliación de las entidades públicas y de los consultorios jurídicos conozcan de toda clase de trámites sin limitación alguna, pues, de ser así, sería inocua la autorización del Ministerio de Justicia y del Derecho para conocer trámites de insolvencia de persona natural no comerciante de que trata el citado artículo 533 de este código.

Ahora bien, frente a los 100 smlmv como límite de cuantía para que los centros de conciliación de las entidades públicas y de los consultorios jurídicos atiendan de manera gratuita casos de insolvencia de persona natural no comerciante, cabe resaltar que esta restricción no es absoluta, ni desampara al deudor o agrava su situación económica, tal como lo sugieren los demandantes, puesto que la misma norma cuestionada establece que, si en el municipio no hay notarías ni centros de conciliación de las entidades sin ánimo de lucro, el deudor puede acudir a cualquier centro autorizado para llevar a cabo estos procedimientos, sin importar la cuantía que se presente en su solicitud.

Respecto a la alegada infracción del artículo 4º del Código civil, cabe señalar que los actores se limitan a afirmar que la norma demandada fue expedida con infracción a dicha disposición y reproducirla, sin efectuar desarrollo alguno que sustente tal aseveración.

### **3.3 Ejercicio de la potestad reglamentaria gubernamental**

Teniendo de presente que a nivel jurisprudencial el Consejo de Estado ha establecido que la potestad reglamentaria gubernamental se caracteriza por implicar el ejercicio de una función administrativa; dirigirse a precisar y detallar la ley, para que esta pueda ejecutarse debidamente; su resultado final es la expedición de actos generales y abstractos, complementarios a aquella; promover la organización y el funcionamiento de la Administración y el interés colectivo; ser un mecanismo de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo; facilitar la comprensión de la ley por los ciudadanos, y ser limitada y no absoluta.<sup>[9]</sup>

Y que frente a los límites de dicha potestad, en otro pronunciamiento agregó:

“Reglamentar una ley implica dictar las normas generales necesarias que conduzcan a su cumplida aplicación, tal como precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en la ley, alcanzando el grado de generalidad o especificidad que determine el Presidente, según el contenido de la ley reglamentada, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce.”<sup>[10]</sup>

Este Ministerio considera que el Gobierno no excedió los límites del ejercicio de su potestad reglamentaria, concedida por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, el cual posibilita que, al amparo de la ley, se expidan otras disposiciones de carácter general y de imperativo acatamiento, formuladas por el Ejecutivo.

Lo anterior, considerando que las cuantías máximas determinadas en la norma demandada para que los centros de conciliación de consultorios jurídicos y de las entidades públicas, y los estudiantes conciliadores de los centros de conciliación de los consultorios jurídicos conozcan de procedimientos de insolvencia de



persona natural no comerciante no constituye una extralimitación de la potestad reglamentaria, por el contrario, es una manifestación que le imprime operatividad a la ley y no altera su espíritu, ni su alcance.

La creación de un marco normativo claro y específico para la operación de los centros de conciliación no solo garantiza la transparencia y la equidad en la Administración de estos servicios, sino que también asegura que se mantenga un estándar de calidad y accesibilidad. Entendiendo que el objetivo primordial de la norma en discusión es precisamente optimizar la prestación del servicio gratuito ofrecido por los centros de los consultorios jurídicos y entidades públicas en el procedimiento de insolvencia de personas naturales no comerciantes, la actuación del Gobierno, al establecer límites a los centros de conciliación y estudiantes para el conocimiento de estos procedimientos, responde a un interés legítimo.

Frente a la alegada restricción a la libre elección de la persona interesada para decidir a qué tipo de centros de conciliación acceder, es de resaltar que, en todo caso, el deudor está sujeto a las condiciones establecidas en la ley, en especial el artículo 533 del Código General del Proceso.

De cara a la mencionada carga económica para las personas, referida por los actores, es de anotar que los procedimientos de negociación de deudas y de convalidación del acuerdo ante centros de conciliación de consultorios jurídicos de facultades de derecho y de las entidades públicas siguen siendo gratuitos. Lo que se determinó, a través de la reglamentación fue la competencia en razón de la cuantía para el trámite de esos procedimientos.

La imposición de la cuantía es una medida crucial para garantizar el equilibrio y la eficacia en la administración de la justicia. Al limitar su alcance en ciertos procedimientos legales, como los relacionados con la insolvencia de personas naturales no comerciantes, se asegura que los consultorios jurídicos y entidades públicas no se sobrecarguen con casos que podrían exceder su capacidad operativa, lo que desmejoraría la calidad del servicio.

Aunado a ello, la determinación del tope tarifario en los casos referidos resultaba obligatorio, teniendo en cuenta el escenario general en el que actualmente concurre la prestación del servicio de administración de justicia. Es decir, no puede el Estado, de una parte, habilitar a centros privados para que presten el servicio en trámites de insolvencia de persona natural no comerciante, y de otra, permitir que los centros públicos y de consultorio jurídico atiendan estos casos sin un límite, pues resultaría claramente una práctica restrictiva de competencia.

Además, estas limitaciones ayudan a mantener una distribución equitativa de casos entre diferentes tipos de centros de conciliación, lo que fomenta una mayor eficiencia en el sistema legal y asegura que los servicios de conciliación sean accesibles y administrados de manera justa para todos los ciudadanos.

Adicionalmente, es fundamental subrayar que la regulación establecida por el Gobierno nacional se alinea plenamente con los principios de acceso a la justicia y eficiencia en la prestación de servicios legales.

Conviene también destacar que los consultorios jurídicos adscritos a las facultades de derecho fueron creados con el propósito de que sus estudiantes colaboraran a favor de personas de escasos recursos económicos.

En resumen, la disposición objeto de análisis respetó las normas en que debía fundarse, pues no se evidencia el desconocimiento de los artículos 535 del Código General del Proceso y el artículo 4° del Código Civil, ni que el Gobierno haya excedido su potestad reglamentaria. Por lo tanto, la pretensión de nulidad de aquella debe ser negada.

#### 4. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** de los apartes acusados del artículo 2.2.4.4.2.2. del Decreto Único Reglamentario 1069 del 2015 y, en consecuencia, **DECLARARLOS AJUSTADOS A DERECHO**.

#### 5. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado 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 nulidad ante el Consejo de Estado.
- 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.

#### 6. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:  
[notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

Del señor consejero,



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.

Copia:

[hectorcarvajal@ruedamantilla.com](mailto:hectorcarvajal@ruedamantilla.com)  
[david@ruedamantilla.com](mailto:david@ruedamantilla.com)  
[samuel.herrera@ruedamantilla.com](mailto:samuel.herrera@ruedamantilla.com)  
[notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)

**Elaboró:**

Joaquín Paúl Hernández Tolosa,  
 profesional especializado.  
 Dirección de Desarrollo del Derecho y del  
 Ordenamiento Jurídico.

**Revisó y Aprobó:**

Miguel Ángel González Chaves, director.  
 Dirección de Desarrollo del Derecho y del  
 Ordenamiento Jurídico.

Radicado de entrada: MJD-EXT23-0057134 del 05-12-2023

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=LJl51u7cazBWa3EX233VfDMtLdaO4qe6QdA1gOy%2BV58%3D&cod=eCGYV5OK0y5kH7F EjjLSRw%3D%3D>

[1] Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho

[2] Consejo de Estado Sección Primera. Consejero Ponente Germán Eduardo Osorio Cifuentes.

[3] Artículo 533. Competencia para conocer de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural no comerciante. 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.

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.

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.

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.

[4] Artículo 2.2.4.4.2.4.[4] Requisitos para que los Centros de Conciliación obtengan la autorización por parte de Ministerio de Justicia y del Derecho para conocer de los Procedimientos de Insolvencia. Los Centros de Conciliación interesados en recibir autorización para conocer de los Procedimientos de Insolvencia deberán presentar ante el Ministerio de Justicia y del Derecho una solicitud en tal sentido suscrita por el representante legal de la Entidad Promotora del centro y reunir los siguientes requisitos:

a) Haber obtenido del Ministerio de Justicia y del Derecho autorización para su funcionamiento como centro de conciliación, como mínimo, tres (3) años antes de la radicación de la solicitud, y que dicha autorización no haya sido revocada;



- b) Haber operado durante los tres (3) años anteriores a la radicación de la solicitud, y haber tramitado a lo largo de ellos no menos de cincuenta (50) casos de conciliación, según reporte generado por el Sistema de Información de la Conciliación;
- c) No haber sido sancionado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en los últimos tres (3) años;
- d) Demostrar que cuenta con salas de audiencias para conciliación con una capacidad mínima de diez (10) personas;
- e) Presentar una propuesta de modificación o adición a su Reglamento Interno, que incluya el procedimiento y los requisitos para integrar la lista de conciliadores en insolvencia de la persona natural no comerciante, en los términos establecidos en el presente capítulo.

El Ministerio de Justicia y del Derecho decidirá sobre la solicitud dentro de los sesenta (60) días calendario siguiente a su presentación, dentro de los cuales podrá requerir al centro de conciliación o a la entidad promotora para que complete o adicione la documentación presentada con la solicitud.

[5] Por la cual se regula el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las instituciones de educación superior.

[6] Artículo 5°. Creación y Funcionamiento de Consultorios Jurídicos. Las Instituciones de Educación Superior con Programa de Pregrado en Derecho tendrán un Consultorio Jurídico que para su funcionamiento requerirá aprobación del Ministerio de Justicia y del Derecho, en los términos que establezca la reglamentación correspondiente.

De manera permanente, los Consultorios Jurídicos deberán garantizar las condiciones de funcionamiento conforme a las disposiciones que establezca el Gobierno nacional. El Ministerio de Justicia y del Derecho será el encargado de ejercer el control y la vigilancia sobre los mismos.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. Hasta tanto no se expida el reglamento respectivo, el trámite de aprobación de funcionamiento de los Consultorios Jurídicos se adelantará ante el Consejo Superior de la Judicatura.

[7] Por la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.

[8] Artículo 36. Control, Inspección y Vigilancia de los Centros de Conciliación. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá funciones de control, inspección y vigilancia sobre los centros de conciliación y de los programas locales de justicia en equidad.

En ejercicio de estas funciones, el Ministerio de Justicia y del Derecho podrá solicitar de oficio o por queja recepcionada la información que estime pertinente y efectuar visitas como mínimo cada dos años desde la autorización de funcionamiento de los Centros de Conciliación, a las instalaciones en que funcionan sus vigilados, para procurar, exigir y verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias a cargo de estos, con el propósito de garantizar el acceso a la justicia a través de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. En caso que de las labores de inspección y vigilancia se encuentren irregularidades en la prestación del servicio por parte de los centros de conciliación y los programas locales de justicia en equidad, deberá proponerse el respectivo plan de mejoramiento suscrito por las partes.

El Ministerio de Justicia y del Derecho creará un plan anual de visitas aleatorias a los centros de conciliación y de los programas locales de justicia en equidad con el ánimo de cumplir con lo establecido en este artículo.

[9] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 11001030600020160006600 (2291), sep. 14/16, C. P. Edgar González López.

[10] Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia 11001032500020050012500 (5242-05), oct. 21/10, C. P. Alfonso Vargas Rincón.