

CONCILIACION - Régimen jurídico / COMITE DE CONCILIACION - Entidades de derecho público obligadas a su conformación / COMITE DE CONCILIACION - Creación potestativa o discrecional en entidades sujetas a régimen jurídico especial / ENTIDADES SUJETOS A REGIMEN JURIDICO ESPECIAL - Es facultativa la conformación del comité de conciliación

La actora solicita declarar nulo los siguientes apartes del Decreto 1214 de 29 de junio de 2000: La frase resaltada en negrilla del párrafo 1°, del artículo 1°: “Las entidades de derecho público de los demás órdenes podrán conformar comités de conciliación. De hacerlo se regirán por lo dispuesto, en el presente decreto”. El párrafo 2°, del artículo 1°: “Los Comités de Conciliación creados con anterioridad a la entrada en vigencia de este decreto, tendrán un plazo de dos (2) meses para adecuarse a los requerimientos aquí establecidos, si a ello hubiere lugar”. Y el párrafo 2° del artículo 3°: “El Comité invitará a sus sesiones a un funcionario de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien podrá asistir a sus sesiones con derecho a voz”. A través del acto administrativo acusado el Gobierno estableció funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y dictó otras disposiciones. El citado artículo 75, prevé: “Comité de conciliación. La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así: “Art. 65B. Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen. Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad.” La Sala no advierte la contrariedad del acto acusado con las normas de orden superior que se invocan como quebrantadas, con el alcance de violación fijado por el actor. En efecto, conforme se colige del último inciso de la disposición legal transcrita y del párrafo 1°, del artículo 1°, del acto acusado, a las entidades de derecho público de los demás órdenes, entre las cuales estarían incluidas las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, no se les está imponiendo la obligación de conformar el comité de conciliación, sino que la expresión “podrán” que allí se emplea es potestativa o discrecional, a diferencia de lo que se consagra en el artículo primero, que expresamente dice: “Campo de aplicación. El presente decreto es de obligatorio cumplimiento para las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento....”

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 – ARTICULO 75 / LEY 23 DE 1991 – ARTICULO 65B

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1214 DE 2000 (29 DE JUNIO) – GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO)

ENTIDADES SUJETOS A REGIMEN JURIDICO ESPECIAL - Autonomía: alcance / ENTIDADES SUJETAS A REGIMEN JURIDICO ESPECIAL - Orientación, control y evaluación de su actuación / ENTIDADES SUJETAS A REGIMEN JURIDICO ESPECIAL - Procedencia del mecanismo de la conciliación / CONCILIACION - Finalidad. Procedencia en entidades sujetas a régimen jurídico especial

Ahora, asiste razón a la Agencia del Ministerio Público en cuanto sostiene que el hecho de que un organismo goce de autonomía, no implica que deje de formar parte del Estado. Precisamente, el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, relaciona tales organismos bajo la denominación “ENTIDADES Y ORGANISMOS

ESTATALES SUJETOS A RÉGIMEN ESPECIAL”; y de acuerdo con el artículo 41, ibídem, la orientación, control y evaluación de las actividades corresponde al Presidente de la República y en su respectivo nivel a los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, etc. De tal manera que en la forma como están redactados los apartes cuestionados, no vislumbra la Sala ni la vulneración a la autonomía de los organismos descritos en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, ni la contradicción con el artículo 75 de la Ley 446 de 1998. De otra parte, la conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos y de éstos no están exentos los organismos autónomos. De ahí que bien pueda acudir al mismo en aras de proteger de manera más eficiente los intereses públicos.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 – ARTICULO 75 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 40 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 41

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1214 DE 2000 (29 DE JUNIO) – GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO)

COMITES DE CONCILIACION - Intervención de un funcionario de la Dirección de Defensa Judicial del Ministerio del Interior y de Justicia / CONCILIACION - Finalidad

En lo que toca con la intervención del funcionario de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia – en los Comités de Conciliación, tampoco encuentra la Sala que se vulnere norma de carácter superior alguna, por lo siguiente: Dentro de la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia, determinada en el Decreto Ley 200 de 2003, se encuentra la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuyas funciones se encuentran descritas en el artículo 20 (...). El texto transcrito pone de manifiesto que la presencia de un funcionario de la mencionada Dirección no puede tomarse, como lo considera el actor, como una intromisión en los Comités de Conciliación, sino que, por mandato de la ley su participación es indispensable para la defensa de los intereses públicos en litigio, que, precisamente, a la vez que es uno de los objetivos de aquélla, constituye la razón de ser del mecanismo de la conciliación.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 200 DE 2003 – ARTICULO 20

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1214 DE 2000 (29 DE JUNIO) – GOBIERNO NACIONAL (NO ANULADO)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00490-01

Actor: LUZ DARY CASALLAS SUAREZ

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD

La ciudadana **LUZ DARY CASALLAS SUAREZ**, obrando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del Decreto 1214 de 29 de junio de 2000, “**por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones**”, expedido por el Gobierno Nacional.

I.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

Como soporte de su pretensión, la actora adujo la violación de los artículos 69, 76, 77, 121, 150, numeral 7°, 189, numeral 11, 257, numeral 3°, 267, 287, 298, 371, 372, 373 de la Constitución Política; 75 de la Ley 446 de 1998; 5°, 40, 41, inciso, 2°, 44, 71, 73, inciso 2°, 75 y 86 de la Ley 489 de 1998.

Hace consistir, en síntesis, el alcance del concepto de la violación, así:

Asevera que el acto demandado pretendió hacer obligatoria su observancia a toda clase de entidades, incluyendo aquellas que constitucionalmente gozan de autonomía, tales como las Universidades Públicas, la Comisión Nacional de Televisión, Corporaciones Autónomas Regionales, Contraloría General de la República, las entidades territoriales y el Banco de la República, entidades sujetas a regímenes especiales previstos en la ley, de donde se evidencia la indebida intromisión del Ejecutivo en las actuaciones de las mismas.

Aduce que el Gobierno Nacional no puede reglamentar Leyes que no ejecuta la Administración, so pena de violar el numeral 11, del artículo 189, de la Constitución Política.

Indica que se vulnera el principio de especialidad consagrado en los artículos 5°, 41, inciso 2°, 44 y 73, inciso 2° de la Ley 489 de 1998, por cuanto existe una intromisión indebida de un funcionario del Ministerio del Interior en la actuación de entidades pertenecientes a otros sectores.

Afirma que de conformidad con el artículo 75 de la Ley 489 de 1998 los delegados de los Ministerios en otras entidades, deberán ser del nivel directivo o asesor y no simplemente funcionarios como lo dispone el parágrafo 2° del artículo 3° del acto demandado.

II.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

II.1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.-

La Nación- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA-, a través de apoderado contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de sus pretensiones adujo, en esencia, lo siguiente:

Que el acto acusado fue expedido para reglamentar el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, el cual establece que las entidades y organismos de Derecho Público del

orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y entes descentralizados de estos mismos niveles, deben integrar un comité de conciliación, y que las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad.

Que al comparar esta norma con el artículo 1º del Decreto acusado se desprende que el Ejecutivo reprodujo en el reglamento los términos señalados por el Legislador, de ahí que no pueda afirmarse válidamente que el Decreto 1214 de 2000 sea contrario al artículo 75 que reglamenta, en el cual se incluyen expresamente los entes descentralizados del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de de departamento, como destinatarios de la norma, en el sentido de estar obligados a conformar los comités de conciliación.

Que, adicionalmente, el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 establece que los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley, por lo cual no hay duda sobre la competencia del legislador para tal efecto.

Finalmente, aduce que la atribución a que alude el Decreto 1214 de 2000, frente a las entidades de los demás órdenes, es facultativa y no impositiva.

Resalta que no se viola el principio de especialidad, pues el párrafo 2º del artículo 3 del Decreto 1214 de 2000, respeta en su integridad las disposiciones de la Ley 489 de 1998 (artículos 5º, 41, inciso 2º, 44 y 73, inciso 2º).

Destaca, igualmente, que el funcionario de la Dirección de Defensa Judicial del Ministerio del Interior y de Justicia que podrá asistir a las sesiones con derecho a

voz, o hace en calidad de invitado y no de integrante del Comité, lo cual se encuentra acorde con las competencias administrativas asignadas por la ley al Ministerio en cuanto a la defensa judicial de la Nación, así como a los principios de orientación y control de las actividades de los organismos administrativos en el sector central y descentralizado, en desarrollo de las políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio.

III.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo se muestra partidario de que se denieguen las súplicas de la demanda, ya que, en su criterio, si bien es cierto que los organismos autónomos tienen un régimen especial, no lo es menos que ello no los aísla de la estructura misma del Estado, pues su autonomía se orienta a regular las actividades propias de las funciones especialmente atribuidas por virtud de la ley y en razón de sus particulares características, sin que ello sea óbice para que el Ejecutivo en ejercicio de la potestad reglamentaria, pueda regular de manera general la ley en materia de conciliación.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

La actora solicita declarar nulo los siguientes apartes del Decreto 1214 de 29 de junio de 2000:

La frase resaltada en negrilla del párrafo 1°, del artículo 1°:

“Las entidades de derecho público de los demás órdenes podrán conformar comités de conciliación. De hacerlo se regirán por lo dispuesto, en el presente decreto”.

El párrafo 2º, del artículo 1º:

“Los Comités de Conciliación creados con anterioridad a la entrada en vigencia de este decreto, tendrán un plazo de dos (2) meses para adecuarse a los requerimientos aquí establecidos, si a ello hubiere lugar”.

Y el párrafo 2º del artículo 3º:

“El Comité invitará a sus sesiones a un funcionario de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien podrá asistir a sus sesiones con derecho a voz”.

A través del acto administrativo acusado el Gobierno estableció funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y dictó otras disposiciones.

El citado artículo 75, prevé:

“**Comité de conciliación.** La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así:

“Art. 65B. Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen.

Las entidades de derecho público de los demás órdenes **tendrán la misma facultad.**” (se resalta fuera de texto)

La Sala no advierte la contrariedad del acto acusado con las normas de orden superior que se invocan como quebrantadas, con el alcance de violación fijado por el actor.

En efecto, conforme se colige del último inciso de la disposición legal transcrita y del párrafo 1º, del artículo 1º, del acto acusado, a las entidades de derecho público de los demás órdenes, entre las cuales estarían incluidas las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, no se les está imponiendo la obligación de conformar el comité de conciliación, sino que la expresión “podrán” que allí se emplea es potestativa o discrecional, a diferencia de lo que se consagra en el artículo primero, que expresamente dice: “Campo de aplicación. El presente decreto **es de obligatorio cumplimiento** para las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento....” (se resalta fuera de texto).

Ahora, asiste razón a la Agencia del Ministerio Público en cuanto sostiene que el hecho de que un organismo goce de autonomía, no implica que deje de formar parte del Estado. Precisamente, el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, relaciona tales organismos bajo la denominación “ENTIDADES Y ORGANISMOS ESTATALES SUJETOS A RÉGIMEN ESPECIAL” (se resalta fuera de texto); y de acuerdo con el artículo 41, ibídem, la orientación, control y evaluación de las actividades corresponde al Presidente de la República y en su respectivo nivel a los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, etc.

De tal manera que en la forma como están redactados los apartes cuestionados, no vislumbra la Sala ni la vulneración a la autonomía de los organismos descritos en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, ni la contradicción con el artículo 75 de la Ley 446 de 1998.

De otra parte, la conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos y de éstos no están exentos los organismos autónomos. De ahí que bien pueda

acudirse al mismo en aras de proteger de manera más eficiente los intereses públicos.

En lo que toca con la intervención del funcionario de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia – en los Comités de Conciliación, tampoco encuentra la Sala que se vulnere norma de carácter superior alguna, por lo siguiente:

Dentro de la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia, determinada en el Decreto Ley 200 de 2003, se encuentra la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuyas funciones se encuentran descritas en el artículo 20, el cual prevé:

“Artículo 20. Funciones de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación. Son funciones de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación las siguientes:

1. Contribuir al diseño de una política general de defensa judicial de la Nación.
2. Diseñar propuestas de prevención del daño antijurídico estatal.
3. Analizar de manera permanente las causas de mayor conflictividad litigiosa y proponer estrategias para resolverlas.
4. Coordinar la defensa judicial de la Nación en todos los procesos que involucren una cuantía superior a 2000 salarios mensuales vigentes.
5. Coordinar, hacer seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a las que se expone el Estado.
6. Ejercer el control y seguimiento de las actuaciones judiciales desarrolladas por los organismos de Derecho Público del orden nacional y de sus abogados externos, sin perjuicio de la vigilancia que ejerzan las oficinas de control interno.
7. Administrar un sistema de información y un banco de datos sobre los procesos en los cuales intervienen las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital,

municipios, capitales de departamento y a los entes descentralizados de estos mismos niveles, como parte activa y pasiva.

8. Preparar y formular las demandas de Acción de Repetición, que se deban adelantar por parte del Ministerio del interior y de Justicia, en contra de los funcionarios y ex funcionarios que por su culpa grave o dolo hayan dado lugar al pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley.

9. Profesionalizar la defensa de los derechos litigiosos del Estado.

10. Asesorar a las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital, municipios, capitales de departamento y a los entes descentralizados de estos mismos niveles en la conformación y el funcionamiento de los Comités de Conciliación y Defensa Judicial, en el diseño y desarrollo de las políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio.

11. Hacer seguimiento a la eficacia de las políticas de prevención del daño antijurídico, la optimización de la defensa litigiosa y la recuperación de dineros a través de la Acción de Repetición.

12. Proponer reformas legislativas a la Dirección de Ordenamiento Jurídico, para un mejor y correcto ejercicio de las funciones que se le asignan.

13. Apoyar las actividades del Centro de Estudios del Ministerio.

14. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia....”

El texto transcrito pone de manifiesto que la presencia de un funcionario de la mencionada Dirección no puede tomarse, como lo considera el actor, como una intromisión en los Comités de Conciliación, sino que, por mandato de la ley su participación es indispensable para la defensa de los intereses públicos en litigio, que, precisamente, a la vez que es uno de los objetivos de aquella, constituye la razón de ser del mecanismo de la conciliación.

Lo anterior pone de manifiesto que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

F A L L A :

DENIÉGANSE las súplicas de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 30 de septiembre 2010.

RAFAEL E. OSTA UDE LA FONT PIANETA
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO