



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No. 20211030030381 - OAJ

Fecha: 20-05-2021 04:14

Bogotá D.C.,  
Doctora  
**MARÍA ISABEL MONTERO PORTILLA**  
Bogotá D.C.  
Correo electrónico: asesoresjuridicos22@gmail.com

Asunto: Respuesta a derecho de petición. Radicado No. 20218000770972.

Respetada doctora María Isabel:

Mediante el radicado del asunto el 05/05/2021 recibimos su comunicación por la cual solicita le sean absueltos varios interrogantes relacionados con la creación del Comité de Conciliación en una Personería Municipal que no cuenta con personería jurídica.

Al respecto, procedemos a dar respuesta, previas las siguientes consideraciones de orden legal.

#### **COMPETENCIA DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO.**

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entidad creada a partir de las disposiciones establecidas en la Ley 1444 de 2011[1], actualmente asume las atribuciones legales y reglamentarias que correspondían a la desaparecida Dirección de Defensa Jurídica del Estado, que no son otras distintas a las referidas en el artículo 2º del Decreto Ley 4085 de 2011[2], modificado parcialmente por los Decretos Nos. 915 de 2017, 2269 de 2019 y 1698 de 2019, dispones en las cuales la Agencia tiene como objetivo *“el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación”*.

Ahora bien, en relación con la asesoría a los Comités de Conciliación por parte de esta entidad, el citado Decreto 1069 de 2015 estableció el marco de su competencia en el siguiente sentido:



**“Artículo 2.2.4.3.1.2.9. Asesoría.** La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado asesorará a los respectivos entes en la conformación y funcionamiento de los comités y en el diseño y desarrollo de las políticas integrantes de defensa de los intereses públicos en litigio y de las de prevención del daño antijurídico estatal”

Así las cosas y de acuerdo con la disposición transcrita, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dará una orientación en procura de asesorar sobre el funcionamiento del Comité de Conciliación, que contribuya a la solución de sus inquietudes con indicación del marco normativo aplicable al caso en cuestión, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 15 del Decreto No. 4085 de 2011 que señala como función de la Oficina Asesora Jurídica de este Despacho, “6. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia y de la Agencia”.

Aclarado el marco normativo que rige nuestro que hacer, procedemos a dar respuesta a cada uno de sus interrogantes, en el mismo orden en que fueron planteados:

**“¿Es factible y/o practico (sic) crear un comité de conciliación para la Personería que no cuenta con personería jurídica?”**

**Respuesta:**

#### **1. Normatividad sobre los Comités de Conciliación**

En relación con la creación de la figura de los Comités de Conciliación en las Entidades Públicas, es necesario citar el siguiente marco normativo, comenzando por la Ley 446 de 1998[3] que en su artículo 75 estableció lo siguiente:

“ARTICULO 75. COMITÉ DE CONCILIACIÓN. La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así:

**“ARTICULO 65-B.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”.**  
(Negritas fuera del texto)”

Por su parte, el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho (Decreto 1069 de 2015), estableció en la Subsección 2 del Capítulo 3, lo siguiente respecto a estos comités:

**“Artículo 2.2.4.3.1.2.1. “Las normas sobre comités de conciliación contenidas en el presente capítulo son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamentoy los entes descentralizados de estos mismos niveles. Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas que se establecen en el presente capítulo.**



*Parágrafo. Las entidades de derecho público de los demás órdenes podrán conformar comités de conciliación. De hacerlo se regirán por lo dispuesto en el presente capítulo.” (Resaltado fuera del texto original).”*

Teniendo en cuenta lo expuesto en las normas transcritas en precedencia, las entidades allí citadas, tienen la obligación legal de constituir comités de conciliación; para las demás entidades constituye una facultad; sin embargo, en el caso de adoptarse el comité, este debe ajustarse a la normatividad vigente sobre la materia.

## 2. Naturaleza jurídica de las personerías municipales

Para efectos de determinar si la entidad consultada tiene obligación de constituir comité de conciliación y se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la norma en cita, es menester determinar en que nivel de la administración se encuentran. Al respecto se trae a colación lo que dispone la Constitución Política de 1991, que en sus artículos 113, 117 y 118, consagra:

*“ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.*

*ARTICULO 117. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.*

*ARTICULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, **por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley**. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.” (Subrayado fuera de texto).*

Conforme a las disposiciones transcritas, el Ministerio Público es uno de los órganos de control del Estado, ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Procuradores Delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

Por su parte, la Ley 489 de 1998[4], consagra en sus artículos 39 y 40:

*“ARTICULO 39. INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.*



*La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.*

*Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.*

*Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.*

*Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.” (Subrayado fuera de texto)*

Conforme a las disposiciones transcritas, las Personerías Municipales o Distritales aunque no integran la Rama Ejecutiva del poder público, hacen parte de los órganos de control en el ámbito municipal, por cuanto ejercen en el municipio de su jurisdicción y bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, incluyendo el poder disciplinario.

Precisada la naturaleza jurídica de las personerías y en respuesta a su primer interrogante, se puede concluir que las personerías municipales si bien no cuentan con personería jurídica, al ser entidades con autonomía administrativa y presupuestal, que cumplen funciones establecidas en la Constitución y la Ley, se encuentran obligadas a constituir Comité de Conciliación cuando quiera que se trate de Personerías de capital de departamento.

Así mismo, no es obligatorio para una personería municipal de ciudad no capital de departamento, crear el Comité de Conciliación, por cuanto no está incluido dentro de los destinatarios señalados en la citada disposición. No obstante, en el evento que se adopte el citado comité, debe acogerse para su conformación y funcionamiento a las disposiciones establecidas en las normas arriba señaladas y en especial a lo dispuesto en el Decreto 1167 del 19 de julio de 2016 que modificó y suprimió algunas disposiciones del Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho (Decreto 1069 de 2015) en donde se estableció en el artículo 2º lo siguiente en relación con la conformación de los comités de conciliación:

**“ARTICULO 2º Modificación del artículo 2.2.4.3.1.2.3. del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. El artículo 2.2.4.3.1.2.3. del Decreto 1069 de 2016 quedará así:**



**“Artículo 2.2.4.3.1.2.3. Integración.** El Comité de Conciliación estará conformado por los siguientes funcionarios, quienes concurrirán con voz y voto y serán miembros permanentes:

1.El jefe, director, gerente, presidente o representante legal del ente respectivo o su delegado.

2.El ordenador del gasto o quien haga sus veces.

3.El jefe de la Oficina Jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad. En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, concurrirá el Secretario Jurídico o su delegado.

4.Dos (2) funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

La participación de los integrantes será indelegable, salvo las excepciones previstas en los numerales 1 y 3 del presente artículo.

**Parágrafo 1º.** Concurrirán solo con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, el apoderado que represente los intereses del ente en cada proceso, el Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces y el Secretario Técnico del Comité.

**Parágrafo 2º.** Los comités de conciliación entidades y organismos del orden nacional podrán invitar a sus sesiones a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quien podrá participar cuando lo estime conveniente con derecho a voz y voto.

**Parágrafo 3º.** En lo que se refiere a la integración de los Comités de Conciliación de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría se deberá aplicar lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 *ibídem.*” (Resaltado fuera del texto original).

**“O ¿es el comité de conciliación del Municipio y/o Distrito en donde se encuentra el que conoce las demandas realizadas a la personería?, resaltando quede ser procedente el segundo caso, ¿no habría un conflicto de intereses?”**



Al respecto tenemos de acuerdo con el marco legal ya señalado, que si bien las personerías deben cumplir con las funciones establecidas en la Constitución y la Ley, no tienen personería jurídica propia que les permita ser parte dentro de un proceso contencioso administrativo, ya que esta condición sólo se la da la ley[5], y la misma se le atribuye a la persona jurídica, esto no quiere decir que en el momento de una condena, que se hará en cabeza de la persona jurídica a la cual hace parte, esto es el Departamento o el Municipio quien debe responder por el pago y cumplimiento de la condena con cargo al presupuesto de la Personería. Lo anterior por cuanto si bien carecen de dicha personería, cuentan con autonomía y administrativa y financiera como lo dispone el artículo 168 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Sobre este punto, el Consejo de Estado ha dispuesto que el hecho que algunas Entidades Públicas carezcan de personería jurídica[6] no significa que sea “(...) *obstáculo para que puedan ejercer la defensa de sus intereses en vía jurisdiccional; pero, de todas maneras, se habrá de vincular a la persona jurídica de la cual hacen parte (...)*”[7].

Lo anterior no es óbice para que dentro de el poder facultativo que le da la ley, pueda constituir el comité de conciliación que se ceñirá a lo dispuesto en las normas citadas en presidencia.

Ahora bien, respecto a su interrogante relacionado con la existencia de un posible conflicto de intereses por ser representada judicialmente por el ente territorial, es preciso aclarar que las causales de conflicto de intereses están consagradas taxativamente en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo señalado en la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, dentro de las cuales no se encuentra la señalada en su interrogante.

**¿lo pueden conformar con menos de los miembros señalados en el artículo 2.2.4.3.1.2.3 del Dto 1069 de 2015?**

**Respuesta:**

Tal como ya se expresó, en los casos como los de la entidad consultada, que dentro de la facultad legal deciden conformar comités de conciliación, deben sujetarse en su creación y funcionamiento a lo dispuesto en las normas citadas a lo largo de este escrito. En las entidades en donde no exista obligación legal de constituir el comité, y no se haya hecho de manera facultativa, de acuerdo con lo señalado en el párrafo del artículo 2.2.4.3.1.2.5., del Decreto 1069 de 2016, **“las funciones de que trata este artículo serán asumidas por el representante legal de la entidad”**. (Resaltado fuera del texto original).

En conclusión y para responder su interrogante, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.4.3.1.2.3. del Decreto 1069 de 2016 atrás transcrito se estableció con claridad los funcionarios determinados de manera taxativa como integrantes del Comité de Conciliación que tendrían carácter de permanentes; así mismo, la citada norma dispuso como integrante del comité al ordenador del gasto, o quien haga sus veces, sin que exista por esta razón



impedimento alguno para que en cabeza del Personero esté la citada función, lo importante es que dado que, las decisiones que adopta el comité pueden comprometer recursos públicos, el ordenador del gasto, así como el funcionario encargado del manejo del presupuesto de la entidad, participen de las deliberaciones y decisiones que se adopten, como miembros del comité, ese fue el espíritu de la norma.

De acuerdo con lo expuesto, el Comité de Conciliación se conformará de acuerdo con las disposiciones que regulan la materia, en donde se ha establecido la flexibilidad relativa respecto del Jefe de la Oficina Jurídica, en donde podrá fungir otro directivo a cargo de quien dependa funcionalmente la defensa de los intereses litigiosos de la entidad. No existe inconveniente frente al desempeño del Personero Municipal y que confluyan en él la dirección de la entidad, así como la ordenación del gasto, siendo depositario de un voto; así mismo de acuerdo con el numeral 4º del citado artículo 2.2.4.3.1.2.3. ibídem, participarán dos funcionarios de dirección y confianza de la entidad, sin que se haya establecido de manera taxativa a que cargos deban corresponder. Adicionalmente es menester recordar que el comité podrá sesionar con tres de sus miembros permanentes.

Por último, lo invitamos a consultar el documento denominado “Protocolo para la Gestión de los Comités de Conciliación”, el cual puede servir de guía para la constitución y funcionamiento del Comité y que puede ser visualizado en el siguiente link:

[https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos\\_especializados/Documents/protocolo\\_comites\\_conciliacion\\_documento\\_ajustado\\_06\\_junio\\_20](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos_especializados/Documents/protocolo_comites_conciliacion_documento_ajustado_06_junio_20)

El presente concepto se formula bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituida por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, toda vez que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, constituyen orientaciones, planteamientos y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la entidad y no tienen carácter obligatorio ni vinculante.

[1] "Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones".

[2] Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

[3] "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

[4] por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera- Sala Plena, sentencia del 25 de septiembre del 2013, C.P. Enrique Gil Botero. Radicado No. 25000-23-26-000-1997.

[6] Así lo ha expresado el Consejo de Estado, entre otros, mediante fallo de la Sección Segunda de marzo dieciséis (16) de dos mil seis (2006). Radicación número: 73001-23-31-000-2001-02768-01(0788-05) con ponencia del Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado Bogotá, D.C., Actor: Martha Yolanda Arias Bonilla Demandado: Contraloría Departamental Del Tolima

[7] Op. Cit. nota al pie numero 1.

Cordialmente,

Firmado Electrónicamente por:  
CLARA NAME BAYONA  
No. Radicado: 20211030030381  
Dependencia: OFICINA ASESORA JURIDICA - Jefe

Elaboró: Paola Díaz P. – Abogada OAJ

Revisó: Margarita Miranda Hernández - Abogada OAJ