



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

Radicado No. 20211030037751 - OAJ

Fecha: 24-06-2021 11:27

Bogotá D.C.,

Señor

[REDACTED]

Asunto: Respuesta a derecho de petición. Radicado No. 20218001045142

Respetado señor [REDACTED]

Mediante el radicado del asunto el 15/06/2021 recibimos su comunicación por la cual solicita le sean absueltos una serie de interrogantes relacionados con los Comités de Conciliación.

Al respecto, de manera atenta procedemos a dar respuesta a cada uno de ellos, previas las siguientes consideraciones de orden legal, respecto de las atribuciones con que cuenta esta entidad.

#### **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 6° 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 quehacer, procedemos a dar respuesta a cada uno de sus interrogantes, en el mismo orden en que fueron planteados, así:

**“1.- ¿Las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica adscritas a una entidad pública debe tener Comité de Conciliación?”**

**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:

Al respecto el artículo 2.2.4.3.1.2.1 del Decreto No. 1069 de 2015 dispuso que “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 departamento y 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).”

De conformidad con lo señalado en la norma transcrita en precedencia huelga manifestar en primer término que donde el legislador no ha distinguido, no es dable hacerlo al intérprete, y si lo aplicamos en esta oportunidad, es claro que los destinatarios de las normas sobre Comités de Conciliación, incluidas las relacionadas con sus funciones, son:

- a. las entidades de derecho público;
- b. los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento; y,
- c. los entes descentralizados del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento.

Aunque el universo de entidades, organismos y entes atrás referidos pareciera indefinido por su amplitud, se debe señalar expresamente que el género de entidades públicas se encuentra claramente clasificado en Colombia, pues de ello se encargó la Constitución Política de 1991 y en desarrollo de esta, para lo que hace referencia exclusivamente a **la Rama Ejecutiva de Poder Público en el Orden Nacional** se expidió la Ley 489 de 1998 sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, norma a la que forzosamente nos tenemos que remitir pues es la que determina este concepto, y para tal efecto se abordará lo relacionado con la naturaleza jurídica de las Unidades Administrativas Especiales.

## 2. Naturaleza jurídica de las Unidades administrativas especiales

Según lo dispuesto en el artículo 38 Ley 489 de 1998[4] , la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

### 1. Del Sector Central:

- a. La Presidencia de la República;
- b. La Vicepresidencia de la República;
- c. Los Consejos Superiores de la administración;
- d. Los ministerios y departamentos administrativos;
- e. Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

### 2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a. Los establecimientos públicos;



- b. Las empresas industriales y comerciales del Estado;
- c. Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;
- d. Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- e. Los institutos científicos y tecnológicos;
- f. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.
- g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

PARÁGRAFO 1.- Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

PARÁGRAFO 2.- Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1 del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de Constitución se indicará al Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.”

A su turno el artículo 67 ibidem, define a las Unidades Administrativas Especiales como “(...) organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo”.

Por otra parte, el artículo 82 ibidem, dispone que “Las unidades administrativas especiales y las superintendencias con personería jurídica, son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos”.

Conforme a lo anterior, es claro que las unidades administrativas especiales sin personería jurídica hacen parte del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 67 de la Ley 489 de 1998 sobre la organización y funcionamiento de las Unidades administrativas especiales sin personería jurídica estableció que “*son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale,*” que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.



Precisada la naturaleza jurídica de las unidades administrativas especiales, y en respuesta a su interrogante, se puede concluir que, haciendo uso de la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 15 del Decreto 1716 de 2019 (artículo 2.2.4.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015) según el cual las normas sobre comités de conciliación allí contenidas son “*de obligatorio cumplimiento*” para **(i)** las entidades de derecho público; **(ii)** los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento; y, **(iii)** los entes descentralizados de estos mismos niveles, la norma debe ser entendida conforme a las previsiones sobre la estructura del Estado que desarrolló con suficiencia y claridad la Ley 489 de 1998 que es la norma especial sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional.

Bajo esta perspectiva de análisis tenemos que las entidades, organismos o entes que correspondan a dicha clasificación están obligados a contar con un Comité de Conciliación. A contrario sensu, en las entidades de naturaleza pública que no tengan obligación de constituirlo (es decir, cualquiera diferente a las analizadas en precedencia), o no lo han hecho de manera facultativa, será responsabilidad de su representante legal.

En consecuencia, es claro que todas las entidades que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público en el nivel nacional, tanto en el sector central como en el sector descentralizado se encuentran obligadas a contar con sus respectivos Comités de Conciliación.

## **2.- ¿Cuál (sic) es la función del Jefe de Control Interno de Gestión en el Comité de Conciliación, su asistencia es obligatoria?**

### **Respuesta:**

Al respecto sea oportuno citar 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 en su artículo 2º se estableció 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).

De conformidad con lo anterior se puede concluir que si bien el jefe de Control Interno de las entidades públicas no es integrante del Comité de Conciliación, sí tiene dentro de sus funciones la obligación de participar en las deliberaciones con derecho a voz, mas no a voto; en este sentido tiene derecho y al mismo tiempo la obligación de dejar dentro del ámbito de sus funciones, las observaciones que correspondan en procura de la prevención del daño antijurídico.

Desde el punto de vista normativo en primer término nos remitiremos a lo dispuesto en el artículo 209 de Constitución Política de 1991, que expresamente dice:

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”. (Resaltado fuera del texto).

Bajo este contexto su participación debe estar en armonía con lo dispuesto en las normas que regulan su desempeño dentro de las entidades públicas, en especial las señaladas en la Ley 87 de 2001[5], modificado parcialmente por el Decreto 1537 de 2001[6], en donde se plasmaron los elementos técnicos y administrativos que fortalecen el Sistema de Control Interno de las entidades y organismos del Estado y se precisó el rol que deben desempeñar las oficinas de Control Interno dentro de las organizaciones públicas. Unos de los roles que le señala la ley es el de acompañamiento y asesoría a la alta dirección, que debe ser objetivo, proactivo y estratégico para que la administración adopte las mejores decisiones; participación que debe hacer sin comprometer su independencia.



En atención a lo anterior y en armonía con las normas citadas en precedencia, el Jefe de Control Interno debe asistir a las sesiones del comité a las cuales debe ser invitado (con voz, pero sin voto), con el fin de brindar desde su perspectiva y conocimiento, opiniones fundadas, no vinculantes, sobre cómo se pueden resolver problemas identificados dentro de los casos objeto de análisis (ventajas y desventajas) que le permitan a la administración hacer su análisis y adoptar las decisiones.

Ahora bien, existe otra función de los Jefes de Control Interno de las entidades en relación con estos comités, y es la establecida en el artículo 2.2.4.3.1.2.12. del Decreto 1069 de 2015[7], dictada respecto de las obligaciones contenidas en esta disposición a cargo de los Comités de Conciliación cuando quiera que adelanten los estudios de la acción de repetición para determinar su procedencia. En este asunto consignó la función expresa a cargo de las Oficinas de Control Interno, bajo el siguiente tenor:

*“Parágrafo. La Oficina de Control Interno de las entidades o quien haga sus veces, deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo.”*

Esta función es acorde con el rol de evaluación y seguimiento a cargo de las Oficinas de Control Interno, cuando quiera que deban hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones asignadas al Comité de Conciliación para el estudio y decisión de las acciones de repetición, en los términos ordenados en las normas que regulan la materia.

Dilucidado lo anterior se concluye que los Comités de Conciliación de las entidades de derecho público, deberán sujetarse en su funcionamiento y decisiones a lo establecido en la ley y en especial a lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1167 del 19 de julio de 2016, que modificó y suprimió algunas disposiciones del Decreto Único. Respecto de la participación del Jefe de Control Interno de las entidades dentro de la citada instancia administrativa, debe hacerse en concordancia con las disposiciones que regulan el funcionamiento y alcance de dichas oficinas.

Para mayor ilustración, lo invitamos a consultar el documento elaborado por esta Entidad y denominado “Protocolo para la gestión de los Comités de Conciliación”, el cual puede consultar 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)

, en el que se señala que el deber de hacer seguimiento al cumplimiento de las decisiones del comité, se enmarca dentro del concepto de autocontrol establecido por el Sistema Nacional de Control Interno, y materializa el principio de eficacia que orienta el desarrollo de la función administrativa.

**3.- ¿Las reformas que se van a introducir en el Proyecto de Ley 341 de 2020 en su Capítulo IX, una vez se sancione la Ley se aplica para procesos en cursos o para procesos iniciados con posterioridad a su vigencia?**

**Respuesta:**



Al respecto procede indicar que como quiera que a la fecha de su solicitud, el proyecto de ley en mención aún se encuentra en trámite de aprobación, no es posible para esta Entidad, efectuar pronunciamiento alguno.

El presente concepto se formula bajo los parámetros del Artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015<sup>[8]</sup>, 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.

Cordialmente,

Firmado Electronicamente por:  
ANA MARIA VEGA (JEFE)  
No. Radicado: 20211030037751  
Dependencia: OFICINA ASESORA JURIDICA - Jefe

[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] "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones."

[6] "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado."

[7] Modificado por el artículo 3º del decreto 1167 de 2016

[8] "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Preparó: Margarita María Miranda Hernández, abogada OAJ  
Ajustó: Denny Rodríguez Espitia, Abogada OAJ

