



## Concepto 141681 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20216000141681\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000141681

Fecha: 22/04/2021 09:04:21 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: EMPLEO – Funciones del Personero Municipal en temas de conciliación extrajudicial. Radicado: 20212060191642 del 15 de abril de 2021.

En atención a la comunicación de referencia, en la cual eleva los siguientes interrogantes relacionados con las funciones de los personeros municipales en conciliaciones extrajudicial en materia civil, me permito indicarle lo siguiente:

*“1.- Tiene competencia la personería municipal de un municipio de sexta categoría para celebrar audiencias de conciliación prejudiciales en materia civil y comercial aun existiendo en la localidad notarias?”*

*2.- ¿Que documentos debe aportar el convocante o que pruebas son válidas para que una personería municipal de sexta categoría admita y celebre audiencias de conciliación prejudiciales en materia civil y comercial aun existiendo en la localidad notarias, aduciendo que el convocante tiene carencia económica o situación de vulnerabilidad?”*

*3.- Puede una personería municipal de sexta categoría expedir constancia de no acuerdo tres meses después de radicada la solicitud de conciliación en materia civil y comercial, habiéndose celebrado sesiones de diálogos pero no audiencia de conciliación?”*

*4.- Constituye falta disciplinaria de un personero (a) municipal de sexta categoría el celebrar audiencias de conciliación prejudicial en materia civil y comercial aun existiendo en la localidad notarias?”*

*5.- Puede una personería municipal de sexta categoría expedir constancia de no acuerdo basada en que una de las partes asistió a la audiencia de conciliación de forma virtual pero por problemas de conectividad no pudo asistir a la totalidad de la audiencia, sin que la parte que no pudo asistir a la totalidad de la audiencia manifestara que no quería conciliar?”*

*6.- Puede un personero municipal de sexta categoría considerar como una falta y expedir constancia de no acuerdo de una conciliación basado*

*en que una de las partes que es una persona mayor de 60 años no asistió de forma presencial al recinto de la personería y asistió a la audiencia de forma virtual?”*

De conformidad con el Artículo 118 constitucional, las Personeros Municipales ejercerán en la respectiva entidad territorial como agente del Ministerio Público; desempeñándose en 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, así como también en aquellas que se encuentran preceptuadas en el Artículo 178 de la Ley 136 de 1994<sup>1</sup>, modificado por el Artículo 38 de la Ley 1551 de 2012, a saber:

*“ARTÍCULO 178. Funciones. El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:*

*1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el Artículo 87 de la Constitución.*

-

*2. Defender los intereses de la sociedad.*

*3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.*

*4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes acogiéndose a los procedimientos establecidos para tal fin por la Procuraduría General de la Nación, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones.*

-

*Las apelaciones contra las decisiones del personero en ejercicio de la función disciplinaria serán competencia de los procuradores departamentales.*

*5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.*

*6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.*

*7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.*

*8. Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley.*

*9. Rendir anualmente informe de su gestión al Concejo.*

*10. Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.*

*11. Presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre materia de su competencia.*

12. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

13. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones Judiciales y administrativas pertinentes.

14. Interponer la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.

15. Sustituido por el art. 38, Ley 1551 de 2012. Divulgar los derechos humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.

16. Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal.

17. Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

18. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.

*El poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, de los concejales y del contralor.*

*Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente, puede delegarla en los personeros.*

*La Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las personerías la competencia a que se refiere este Artículo con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñe sus funciones en el respectivo municipio o distrito.*

19. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamental sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley.

20. Apoyar y colaborar en forma diligente con las funciones que ejerce la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

21. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en casos de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

22. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

23. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo. (...)" (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con el precepto normativo expuesto, al Personero Municipal le corresponde entre otras funciones, el vigilar el cumplimiento de la Constitución, ordenanzas, leyes, decisiones judiciales y actos administrativos promoviendo las acciones a que hubiere lugar, asimismo, intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.

En relación con la facultad de los personeros para adelantar conciliaciones de manera excepcional, por su parte, la Ley 640 de 2001<sup>2</sup>, dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO 27. Conciliación extrajudicial en materia civil. La conciliación extrajudicial en derecho en materias que sean de competencia de los jueces civiles podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público en materia civil y ante los notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales.”* (Subrayado fuera del texto)

Dando interpretación al precepto normativo expuesto, se concluye entonces que, la conciliación extrajudicial en materias de conocimiento para los jueces civiles podrá ser adelantada ante los centros de conciliación, ante delegados de la Defensoría del Pueblo, los agentes que hacen parte del ministerio público en temas civiles y por último ante notarios, donde la misma norma expresa de forma condicionada, que a falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, está conciliación podrá ser adelantada por los personeros.

Así pues, con respecto a la facultad con la que cuentan los notarios para proceder a realizar conciliación extrajudicial, en sentencia<sup>3</sup> proferida por la Corte Constitucional, se pronunció aduciendo lo siguiente con respecto a delegar esta función a particulares, a saber:

*“5. La conciliación extrajudicial en materia civil y la “transitoriedad” de la atribución de la función de administrar justicia a los particulares es compatible con el Artículo 116 de la Carta.*

*En relación con la norma bajo examen, cabe precisar que una cosa es el ejercicio permanente de la actividad jurisdiccional por los particulares, prohibida por el Artículo 116 CP, y otra la posibilidad de acudir, en cualquier tiempo, ante particulares que ejerzan como conciliadores. La disponibilidad de conciliadores no tiene que ver con el ejercicio permanente de la función jurisdiccional por particulares, sino que es una respuesta operativa y de efectividad del sistema para asegurar que sea posible acceder a la administración de justicia en todo tiempo, como se verá a continuación.*

*Por lo tanto, la disponibilidad continua de conciliadores no transforma la labor de conciliación en ejercicio permanente de funciones judiciales por particulares. La transitoriedad de la función de administrar justicia surge de la autorización temporal que le confieren las partes a un particular para que actúe como conciliador y las apoye en la búsqueda de soluciones a los conflictos o certifique que fue imposible llegar a un acuerdo. En el asunto bajo estudio, esas condiciones de transitoriedad están presentes.*

*Aunque es posible que en un determinado asunto, una de las partes en conflicto se encuentre en situaciones de extrema pobreza o desigualdad manifiesta, la presente demanda no plantea cargo alguno al respecto, que pueda dar margen para que la Corte avoque esta problemática, y en principio cabría afirmar que la conciliación extrajudicial en materia civil, plantea un debate entre partes que están en igualdad de condiciones.*

*Los derechos en juego son, en su mayoría, de naturaleza patrimonial, respecto de los cuales, los particulares ejercen su autonomía para disponer de ellos y, en esa medida, pueden también escoger el camino a través del cual pretenden alcanzar una solución, ya sea acudiendo a la justicia formal o escogiendo un conciliador para otorgarle competencia temporal para resolver el conflicto existente. La autorización de intervención que otorgan las partes al conciliador es transitoria, y se agota cuando éstas firman el acuerdo de conciliación, o cuando convienen que no es posible llegar a él.*

*Los fines que se pretenden alcanzar con la conciliación prejudicial obligatoria, tienen que ver con garantizar el acceso a la justicia, promover la*

participación de los individuos en la solución de sus controversias; facilitar la solución de conflictos sin dilaciones y descongestionar los despachos judiciales como mecanismo de acceso a la justicia, la conciliación constituye una oportunidad para resolver un conflicto, con menores costos y de manera más rápida, sin que la opción permanente de acudir a este mecanismo, implique vulnerar el Artículo 116 de la Constitución, ya que la medida no pretende otorgar a los particulares competencias judiciales sin límite temporal.

Por lo anteriormente expuesto, se tiene entonces que el Artículo 27 de la Ley 640 de 2001, no contraviene la facultad transitoria delegada a los particulares para administrar justicia, a la cual se refiere el Artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, por lo cual la norma será declarada exequible.” (Subrayado fuera del texto)

En ese entender, y para su referido caso, la facultad incoada para los notarios en materia de conciliación tiene un ejercicio que da respuesta de manera operativa y efectiva para acceder a la administración de justicia, autorizándolos las partes en conflicto para que este actúe como conciliador y los apoye en la búsqueda de soluciones alternativas a los conflictos o certifique la imposibilidad de estas. En principio, el acceso a esta administración de justicia debe ser gratuita, y más aún, en situaciones de extrema pobreza, desigualdad manifiesta, o se encuentre en cierta desigualdad una de las partes, no obstante, la ley también reconoce el pago de agencias en derecho, expensas o costas judiciales.

Es así como, y abordando sus peticiones, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 27 de la Ley 640 de 2001, la actuación por parte de los personeros municipales como entes conciliadores es excepcional o residual, en el entendido que en la jurisdicción correspondiente no se encuentren centros de conciliación, delegados de la Defensoría del Pueblo, agentes del ministerio público o notarios, lo anterior da respuesta a su primer interrogante.

Por lo tanto, aunque existe notaria en la entidad territorial, lo que revista en aquellos casos en donde una de las partes alegue no contar con los recursos para suplir con el costo de esta, deberá acudirse a lo dispuesto en el Artículo 2.2.4.2.5.1. del Decreto 2462 de 2015<sup>4</sup>, que dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.4.2.5.1. Casos gratuitos de conciliación, arbitraje y amigable composición. Los centros de conciliación, arbitraje y amigable composición de entidades privadas sin ánimo de lucro, al igual que los notarios, deberán atender gratuitamente un número determinado de casos, por cada uno de los mecanismos autorizados, sea conciliación o arbitraje, así como de amigable composición, en el evento en que se hubieren adelantado actuaciones relativas a este medio de solución alternativa de controversias.

El número total de casos que deberán ser atendidos gratuitamente no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) de los que hayan sido atendidos por el centro o el notario respectivo en el año inmediatamente anterior, respecto de cada uno de los mecanismos alternativos.

-  
Los árbitros y los conciliadores tendrán la obligación de prestar gratuitamente sus servicios en los casos a los que se refiere este Artículo.

La atención de estos casos se coordinará con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Para tal propósito, el Centro deberá presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho un informe en el que se indique el lugar, el día, el horario y las condiciones en que serán atendidos, al igual que el número estimado de los conciliadores, árbitros o amigables componedores que participarán en la atención de los mismos y el número de casos que se van a atender, junto con el informe anual consolidado de los casos efectivamente atendidos en el año anterior.

PARÁGRAFO. Recibidas las solicitudes de audiencia de conciliación, el Centro o el notario deberán dar prelación en la atención a aquellas presentadas por familias beneficiadas por la estrategia del Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema.” (Subrayado fuera del texto)

Frente al particular, es importante traer a su conocimiento sentencia<sup>5</sup> de tutela proferida por la Corte Constitucional, en la cual se consideró lo siguiente:

*“4.1. En primer lugar, el juez de tutela de primera instancia conceptuó que “para tener derecho ante los centros de conciliación o ante los notarios para la práctica de la diligencia en forma gratuita, el solicitante tiene la obligación de acreditar unas condiciones mínimas de insolvencia económica para que se les conceda este beneficio. Lo cual resulta lógico y jurídico que el solicitante acredite este hecho, que no lo manifieste únicamente, de hallarse en incapacidad de cubrir los honorarios que demanda la práctica de la diligencia. Cree el despacho que no basta la sola manifestación para que dichos centros de conciliación o los notarios lo atiendan gratuitamente”. Para la Sala, este análisis contraría dos reglas jurídicas básicas: (a) la presunción constitucional de buena fe (art. 83, C.P.), en virtud de la cual ha de tenerse por cierto lo afirmado por las personas que acuden ante las autoridades respecto de su propia situación, siempre y cuando lo hagan bajo gravedad de juramento y no existan elementos de juicio en poder de las autoridades que apunten hacia lo contrario; y (b) la regla probatoria según la cual las afirmaciones o negaciones generales e indeterminadas no deben ser probadas, puesto que ello implicaría una carga de imposible cumplimiento. En consecuencia, considera la Sala que si el actor manifestó ante los centros de conciliación referidos que se encontraba en situación de precariedad económica, y lo hizo bajo gravedad de juramento, su dicho debió haber sido suficiente para que se le suministrara el servicio social al que buscaba acceder.”* (Subrayado fuera del texto)

En consonancia con la disposición normativa y jurisprudencia citada, y abordando puntualmente su segundo interrogante, es pertinente precisar que, la conciliación extrajudicial en materia civil, deberá presentarse en un escenario en que las partes se encuentren en igualdad de condiciones, por lo tanto, se deberá remitir a lo consagrado en el Decreto 2462 de 2015, sobre la gratuidad de un número determinado de casos ante notaría para proceder a la conciliación extrajudicial, los cuales no podrán ser inferior al cinco por ciento de los que hayan sido atendidos por la notaría correspondiente.

En cuanto al derecho de acudir ante los centros de conciliación o ante los notarios para la práctica de la diligencia en forma gratuita, este alto tribunal concluye que se exhorta al solicitante de acreditar primeramente unas condiciones mínimas de insolvencia económica para que se les puede conceder este beneficio; condiciones que analiza en dos reglas básicas, la primera, la presunción constitucional de buena fe, en el entendido de que las personas que acuden ante las autoridades para exponer su situación particular, lo exponen bajo gravedad de juramento, y las autoridades no cuentan con elementos de juicio que decidan lo contrario; la segunda regla, es la probatoria, en la cual las exposiciones de motivos afirmativos o negativos e indeterminados no deben ser probados, puesto que esta carga de pruebas es imposible de cumplirse.

En consecuencia, y tal como lo consideró esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, al exponer el solicitante bajo juramento que se encuentra en carencia económica o situación de vulnerabilidad, esta exposición de su situación es suficiente para que se le suministre el servicio social que requiere acceder.

Por último, en relación con sus peticiones siguientes, es importante mencionarle que de acuerdo con lo preceptuado en el Decreto 430 de 2016, este Departamento Administrativo no se encuentra facultado para pronunciarse sobre situaciones internas de las entidades, o declarar derechos o deberes de las personas ante la administración de justicia y los que la administran.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Valeria B.

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave.

Aprobó: Armando López Cortes.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."*

2. *"Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones".*

3. Corte Constitucional, Sala Plena, 17 de abril de 2013, Referencia: expediente D-9317, Consejero Ponente: María Victoria Calle Correa.

4. *"Por el cual se modifican algunas disposiciones del Capítulo 2, Título 4, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionadas con los centros de conciliación en derecho."*

5. Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, 22 de octubre de 2004, Referencia: expediente T-935342, Consejero Ponente: Manuel Jose Cepeda Espinosa.

---

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 21:56:50