



Rama Judicial

Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca

Arauca (A), veinticuatro (24) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Expediente No. : 81-001-33-33-002-2017-00307-00
Demandante : Pablo Emilio Navas Borrero
Demandado : Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca –UAESA-
Naturaleza : Conciliación extrajudicial

1. ANTECEDENTES

De la solicitud de conciliación

El Señor Pablo Emilio Navas Borrero, a través de apoderado judicial, presentó el 18 de agosto de 2017, solicitud de audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, correspondiendo a la Procuraduría 171 Judicial I para Asuntos Administrativos de Arauca, convocando a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca –UAESA-, con el objeto de conciliar sobre las siguientes:

Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura

PRETENSIONES

“(..) PRIMERO: Se Revoque el Acto Administrativo contentivo en el oficio de fecha 18 de Abril de 2017, por medio del cual la entidad convocada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA-UAESA, negó el reconocimiento, liquidación y pago en favor de mi poderdante señor PABLO EMILIO NAVAS BORRERO, de todas las prestaciones sociales legales causadas (auxilio de cesantías, intereses de la cesantías, prima técnica, auxilio de alimentación y transporte, prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, etc.), causadas con ocasión a la relación laboral configurada entre ésta y mi representado desde el 13 de Enero de 2011 al 14 de Enero del año 2016, con un ingreso base de liquidación de UN MILLON TRESCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$1.369.400)m/cte.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordene el reconocimiento, liquidación y pago en favor de mi poderdante señor PABLO EMILIO NAVAS BORRERO, de todas las prestaciones sociales legales (auxilio de cesantías, intereses de la cesantías, prima técnica, auxilio de alimentación y transporte, prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, etc.) y, demás prestaciones que por ley tenga derecho, liquidadas conforme la ley; como también, las prestaciones asistenciales en el porcentaje que le corresponde al empleador como salud, pensión, ARL y caja de compensación familiar, causadas con ocasión a la relación laboral configurada entre mi representada y la convocada, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA-UAESA, para el periodo del 13 de Enero de 2011 al 14 de Enero del año 2016, con un ingreso base de liquidación de UN MILLON TRESCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$1.369.400)m/cte.

TERCERO: Al igual, se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD-UAESA, a pagar a mi poderdante el valor correspondiente conforme lo establece la ley, por concepto de trabajo por días festivos y dominicales, y horas extras diurnas y nocturnas, causadas por el tiempo de la relación laboral, esto es, desde el 13 de Enero de 2011 al 14 de Enero del año 2016. (..)”

HECHOS

Manifiesta el convocante que ejerce su oficio como Vigilante desde hace aproximadamente 12 años y que fue contratado mediante Orden de Prestación de Servicios por la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca- UAESA, para el periodo comprendido entre el 13 de enero de 2011 hasta el 14 de enero de 2016 desempeñando el cargo de vigilante en dicha entidad.

A su vez sostiene que en ejercicio de sus funciones cumplía un horario de lunes a domingo en el horario comprendido de 6:00 am a 6:00 pm (cuatro días a la semana) y de 6:00pm a 06:00 am (tres días a la semana, dando una totalidad de 12 horas diarias, para un total de horas semanales de 96.

Afirma que durante el desarrollo de los contratos el señor Pablo Emilio Navas Borrero, recibía órdenes de sus superiores, lo que conllevó finalmente a que se desnaturalizara el contrato de prestación de servicios, teniendo en cuenta que “el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios”.

Aduce que en el tiempo que laboró para la UAESA no le fueron reconocidas ni canceladas las prestaciones sociales legales causadas (auxilio de cesantías, intereses de la cesantías, prima técnica, auxilio de alimentación y transporte, prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, etc.) y, demás prestaciones que por ley le corresponden con ocasión a dicha relación laboral, así como tampoco recibió pago por las horas extras laboradas (diurnas y nocturnas).

El 27 y 29 de marzo de 2017, el señor Pablo Emilio Navas Borrero, mediante apoderado judicial, presentó derecho de petición ante la UAESA, con el fin que se le reconociera sus derechos prestacionales por considerar que se configura una relación laboral legal.

Mediante oficio 18 de abril de 2017, la UAESA da respuesta a la petición interpuesta negando lo solicitado.

DEL ACUERDO CONCILIATORIO

Una vez llegada la fecha para llevar a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial el 17 de noviembre de 2017 (fl. 111 y 112) y encontrándose en ella las partes, se celebró el siguiente acuerdo conciliatorio:

“(...) se decidió presentar formula conciliatoria en el presente asunto en razón a que le señor PABLO EMILIO NAVAS BORRERO fue vinculado a la UAESA para realizar actividades de vigilancia desde el 13 de enero de 2011 hasta el 14 de enero de 2016, que una vez efectuada la liquidación de las prestaciones sociales a la que tiene derecho, por parte del área de presupuesto de la entidad, arrojo el valor de \$35.327.949 pesos m/cte, disponiendo se efectuó el pago en 3 cuotas, del valor producto de la liquidación de los derechos adquiridos por el convocante de las cuales la primera se hará efectiva al vencimiento del termino dispuesto en el artículo 192 del CPACA y las dos cuotas restantes en periodos vencidos cada 3 meses, me permito allegar la liquidación en siete (7) folios y certificación en un (1) folio.

Finalmente, el Agente del Ministerio Público, avaló el anterior acuerdo conciliatorio, por reunir todos los requisitos legales.

CONSIDERACIONES

Marco normativo

El artículo 64 de la Ley 446 de 1998, incorporado en el Decreto 1818 de 1998 artículo 1, establece que la Conciliación:

“es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”.

Igualmente, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, incorporado en el Decreto 1818 de 1998 artículo 56., preceptúa que las personas jurídicas de derecho público pueden conciliar total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial “... sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. ...”.

A su vez el artículo 80 ibídem, señala que:

“Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes individual o conjuntamente, podrán formular solicitud de conciliación prejudicial, al Agente del Ministerio Público asignado al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de aquellas...”.

Aunado a lo anterior, el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al referirse a los requisitos previos para demandar, dispone en su numeral primero:

“...cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales...”

De las normas transcritas se deduce, que los asuntos que pueden conciliarse en la etapa extrajudicial, deben ser aquellos cuyo conocimiento corresponda a la

jurisdicción contencioso administrativo, mediante el ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual, que son las reguladas en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Requisitos para aprobar los acuerdos conciliatorios judiciales o extrajudiciales

En cuanto a los requisitos que se deben cumplir a efectos de otorgar aprobación a los acuerdos conciliatorios, en reiterada jurisprudencia, la Sección Tercera del Consejo de Estado se ha pronunciado sobre los mismos, entre los cuales ha dicho¹:

- 1) Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.
- 2) Que las entidades estén debidamente representadas.
- 3) Que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar y disponer de la materia objeto de convenio.
- 4) Que no haya operado la caducidad de la acción.
- 5) Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrimado a la actuación y no sea violatorio de la ley.
- 6) Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración.

En este mismo sentido, ha dejado claro la jurisprudencia que, la conciliación en materia contenciosa administrativa y su posterior aprobación, debe estar respaldada con elementos probatorios idóneos y suficientes respecto del derecho objeto de controversia, por estar en juego el patrimonio estatal y el interés público, de manera que con el acervo probatorio allegado, el Juez de conocimiento no tenga duda alguna acerca de la existencia de la posible condena en contra de la administración y que por lo tanto, la aprobación del acuerdo conciliatorio resultará provechoso para los intereses de las partes en conflicto.

Lo anterior resulta coherente con las condiciones que en materia de conciliación extrajudicial administrativa, expresa el Decreto compilatorio 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.1.8 cuando dispone que “*Las pruebas deberán aportarse con la petición de conciliación, teniendo en cuenta los requisitos consagrados en los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil*”, cuyas normas regulan el modo como deben allegarse las pruebas documentales al proceso, en este caso la conciliación extrajudicial (Art. 245 CGP) y los casos en los cuales tales documentos adquieren valor probatorio (Art. 246 ibídem).

Es de advertir que los anteriores requisitos, deben obrar en su totalidad dentro del acuerdo extrajudicial, pues la sola falta de uno de ellos conllevaría necesariamente a su no aprobación, quedando relevado el operador judicial de estudiar la existencia de los demás, dada la naturaleza de inseparabilidad de los mismos.

¹ Auto del 21 de octubre de 2004. M.P. Germán Rodríguez Villamizar, Radicado: 2002-2507-01 (25140), actor: Seguros Liberty S.A., demandado: Empresa Inmobiliario Cundinamarquesa

a su no aprobación, quedando relevado el operador judicial de estudiar la existencia de los demás, dada la naturaleza de inseparabilidad de los mismos.

Del caso concreto

Procede el Despacho a verificar si se cumplen o no los requisitos legales para dar o no, aprobación a la presente conciliación, realizando el análisis comparativo entre los requisitos enlistados *ut supra* con la conciliación bajo estudio, de lo que se concluye:

1) Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.

Se tiene que la Litis se contrae a una discusión de tipo patrimonial de solución disponible para las partes, ya que la finalidad del proceso es netamente económico pues lo perseguido por la parte convocante es el pago de unas prestaciones sociales como consecuencia de haber suscrito unos contratos de prestación de servicios con la parte convocada, que estima desnaturalizados por la existencia de una verdadera relación laboral.

2) Que las entidades estén debidamente representadas y que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar y disponer de la materia objeto de convenio.

Este requisito se cumple de acuerdo a lo visto a folios 7, 16 y 100 de la solicitud de conciliación, así mismo se observa que estos representantes cuentan con capacidad para conciliar, adicional a ello, fue con base en el acta de comité de conciliación de la UAESA que se presentó y se celebró el acuerdo conciliatorio

3) Que no haya operado la caducidad de la acción. Si ésta fuere la de nulidad y restablecimiento del derecho, que se haya agotado la vía gubernativa.

Se cumple con este requisito, en cuanto a la caducidad, se tiene que el acto fue demandado en término, pues el mismo fue notificado el 19 de abril de 2017 y la solicitud de conciliación se presentó el 10 de agosto de 2017, esto es, dentro de los cuatro (4) meses para presentarla. En cuanto a que se hubiera agotado el requisito de agotamiento de sede administrativa se tiene agotado ya que contra el acto demandado no procedía recurso alguno, ya que la entidad no le otorgó la oportunidad para interponerlos.

4) Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrojado a la actuación.

Con el fin de determinar si dicho requisito se encuentra cumplido, el Despacho relacionará las pruebas allegadas con la solicitud de conciliación, siendo estas las siguientes:

- Derecho de petición elevado 27 de marzo de 2017 ante la Unidad Administrativa Especial de Arauca (fls. 8-9).
- Respuesta a derecho de petición del 18 de abril de 2017, suscrito por el Gerente de la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca (fls. 11).
- Contratos de prestación de servicios suscrito entre Pablo Emilio Navas Borrero y el Gerente de la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca (fls. 25-98).
- Certificación de contratos de prestación de servicios y duración de estos, suscrito entre Pablo Emilio Navas Borrero y la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca (fl. 99).
- Consolidado liquidación de salarios y prestación de salarios años (2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016) por un valor de \$35.327.949, elaborado por la Profesional de Apoyo Contable de la entidad el 13 de septiembre de 2017 (fl. 104-110).
- Acta de comité de conciliación emitido por la Procuraduría 171 Judicial I para asuntos administrativos del 17 de noviembre de 2017 (fls. 111 y 112).

De lo anterior se tiene que dicho requisito se encuentra cumplido, pues se logró probar que Pablo Emilio Navas Borrero suscribió contratos de prestación de servicios entre el 13 de enero de 2011 y el 17 de enero de 2016. Así mismo que el 18 de abril de 2017, Pablo Emilio Navas Borrero, presentó derecho de petición ante la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca, solicitando el reconocimiento de unas prestaciones sociales a las que aducía tener derecho, durante el tiempo de la relación contractual establecida entre ellos y que mediante Oficio del 18 de abril de 2017, el Gerente de la entidad, dio respuesta negativa a la petición argumentando que debido a la modalidad de la contratación no era dable acceder a lo solicitado.

5. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley.

Se cumple este requisito al corresponder los valores que se concilian con los reclamados y con los hechos enunciados y probados, así mismo por cuanto existe soporte probatorio de los contratos celebrados entre las partes, el mismo resulta acorde con la legislación en casi su totalidad.

Adicional a ello, en lo que respecta a la contratación del servicio de vigilantes, el Consejo de Estado ha expuesto el criterio según el cual, la subordinación es un elemento inherente a esa labor, veamos:

“Advierte la Sala que si una persona presta servicios como vigilante - celador resulta inadmisibles afirmar que realiza actividades temporales e independientes, siendo que la labor contratada por la entidad exige que se brinde el servicio de seguridad en forma permanente para poder funcionar con total tranquilidad.

Carecería de cualquier lógica que los servicios de vigilancia se prestaran ocasionalmente, siendo que la seguridad de la entidad puede verse afectada en cualquier momento, lo que exige la presencia continua de una persona que ofrezca y garantice la guarda de la misma.

Lo anterior permite concluir que para cumplir con las labores de vigilancia, la persona contratada para tal fin, debe atender y obedecer las órdenes de sus superiores, a quienes les corresponde determinar en qué forma, horario y dependencia se debe prestar el servicio, es decir, que el elemento de la subordinación es indispensable para que se pueda desarrollar tal servicio”²

La cual se traduce que en estos casos existe una alta probabilidad de condena, teniendo en cuenta que la subordinación es un elemento inherente a la labor de vigilante.

6. Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración.

La UAESA reconoce dentro de la fórmula conciliatoria presentada, el valor de \$35.327.949 por concepto de prima de navidad, prima de servicios, bonificación de servicios, cesantías, intereses cesantías, por valor de \$19.045.783 y por concepto de aportes a salud y pensión la suma de \$16.282.166, lo que llevaría a concluir que el acuerdo conciliatorio no es lesivo para el patrimonio público, ya que no se están reconociendo sumas de dinero que no hacen parte de las prestaciones sociales comunes, ni de los emolumentos a reconocer directamente a favor del convocante.

Así mismo en cuanto al requisito de constituirse este acuerdo en un título ejecutivo, lo cumple dado que se establece una obligación clara expresa y exigible a favor de Pablo Emilio Navas Borrero en contra de la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca, pues se señala una obligación que debe cumplir la entidad frente a la convocante y señala los términos que determinan su exigibilidad, esto es que los valores conciliados se pagarán en tres (3) cuotas, precisando que la primera se hará efectiva al vencimiento del término dispuesto en el artículo 192 del CPACA y las dos (2) cuotas restantes en periodos vencidos cada tres (3) meses.

Por todo lo anterior, se impartirá aprobación al presente acuerdo conciliatorio de las pretensiones conciliadas tal y como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia Rad. No. 05001233100020020019101 C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón. Bogotá D.C., trece (13) de junio de dos mil trece (2013) Actor: Luis Hernando Echeverri Arenas.

RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR la conciliación extrajudicial celebrada el 17 de noviembre de 2017, ante la Procuraduría 171 Judicial I para Asuntos Administrativos de Arauca, entre Pablo Emilio Navas Borrero y la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca.

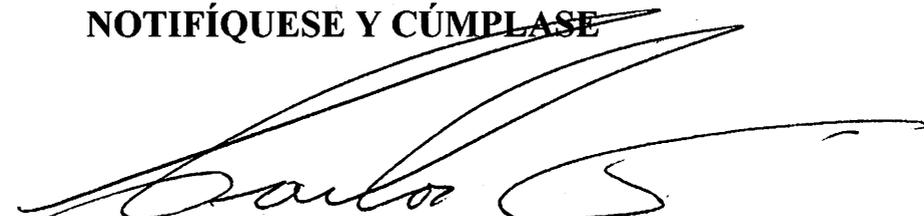
SEGUNDO: La Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca y Pablo Emilio Navas Borrero, darán cumplimiento al acuerdo conciliatorio en los términos de ley, y lo allí estipulado.

TERCERO: El acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestan mérito ejecutivo y tienen efectos de cosa juzgada, respecto de lo aprobado.

CUARTO: Por Secretaría, expedir las copias que soliciten las partes, con observancia de lo dispuesto en los artículos 114 y 115 del C.G del P.

QUINTO: En firme la presente decisión ARCHIVAR las diligencias, realizando las anotaciones a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS ANDRÉS GALLEGO GÓMEZ
Juez



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE ARAUCA
Notifico por ESTADO ELECTRÓNICO No. 118, en
<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-arauca/71>
Hoy, veinticinco (25) de septiembre de 2018, a las 08:00 A.M.



BEATRIZ ADRIANA VESGA VILLABONA
Secretaria