

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

Medellín, doce (12) de febrero de dos mil quince (2015)

REF.: Radicado: 05001 33 33 007 2015- 00068-00
Actuación: CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
Convocante: EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA
Convocado: MUNICIPIO DE ITAGUÍ - ANTIOQUIA
Asunto: Improcedencia del control de legalidad del acuerdo conciliatorio

Interlocutorio: 145

La **EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA**, presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación basándose para ello en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

1.1. HECHOS RELEVANTES

- 1.1.1.** La Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA actuando en calidad de empresa industrial y comercial del orden departamental, en cumplimiento de su objeto misional suscribió el Convenio de Cofinanciación N° 2011-VIVA-CF-032 con el Municipio de Itaguí – Antioquia.
- 1.1.2.** Dicho Convenio fue liquidado de forma unilateral mediante la Resolución N° 302 del 26 de agosto de 2013, de la cual resultó como saldo a favor de la Empresa de Vivienda de Antioquia una suma de dinero que fue entregada y no ejecutada por el municipio por un valor de \$22.243.427, suma de dinero que a la fecha se le deben agregar los intereses legales establecidos en el artículo 84 de la Ley 80 de 1993 hasta la fecha en que se realice el pago efectivo.
- 1.1.3.** Las obligaciones contraídas por el Municipio de Itaguí a la fecha no han sido sufragadas pese a que VIVA en diferentes ocasiones ha presentado la respectiva cuenta de cobro e incluso el cobro prejurídico al ente territorial y al momento de la presentación de la solicitud de conciliación no se ha recibido respuesta alguna sobre los saldos insolutos a favor de VIVA.

1.2. PETICIÓN

Se pretende con la presente solicitud agotar el requisito de procedibilidad previo a interponer un proceso ejecutivo, con el fin de que el Municipio de Itaguí pague de forma inmediata las sumas de dinero adeudadas a VIVA incluyendo los intereses de mora causados hasta la fecha efectiva del pago.

1.3. TRÁMITE DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

- 1.3.1.** La solicitud de conciliación prejudicial correspondió por reparto a la Procuraduría 107 Judicial I para Asuntos Administrativos, quien la admitió mediante auto del 7 de noviembre de 2014 (fl. 25-26), la cual fue celebrada el 19 de enero de 2015 (fl. 31) y la continuación de la misma se llevó a cabo el 21 de enero siguiente (fls. 44-45).

- 1.3.2.** En la fecha señalada para la celebración de la diligencia, las partes manifestaron lo siguiente¹:

"(...) De conformidad con la certificación expedida por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Itaguí según acta 020 del 23 de diciembre de 2014 se propone fórmula de conciliación dentro de esta audiencia toda vez que el objeto contractual del convenio no se cumplió por lo cual se consideró cancelar el valor del aporte entregado por VIVA al municipio por valor de \$22.243.427 que corresponde al capital; lo anterior sin actualizaciones ni intereses de ninguna clase y los cuales se pagarían dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se presente a la Secretaría del Municipio la providencia ejecutoriada que expida el Juez Administrativo que aprueba el acuerdo conciliatorio. Aporto la certificación en un (1) folio. En este estado de la diligencia, se le concede el uso de la palabra al apoderado de la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA con el fin de que manifieste si acepta o no la propuesta hecha por el ente territorial: Escuchando las recomendaciones del Comité de Conciliación de VIVA acta del comité 11 del 27 de noviembre de 2014, la propuesta enunciada por el municipio convocado no se enmarca dentro de la propuesta presentada por el municipio de itaguí, por tal motivo solicito al señor procurador, suspender la audiencia para hacer una consulta ante el Comité de Gerencia y comité de conciliación y determinar si es viable o no la propuesta. (...)"

- 1.3.3.** En la fecha señalada para la continuación de la diligencia, las partes llegaron al siguiente acuerdo²:

"(...) En este estado de la diligencia se le concede la palabra al apoderado de la parte convocante para que manifieste la posición del comité de conciliación respecto de si acepta o no la propuesta presentada por el municipio de itaguí: El comité de conciliación en acta Nro. 2 del 19 de enero de 2015 el cual adjunto acepta la propuesta en los términos planteados por el municipio de manera que el capital adeudado se pague íntegramente en el término de dos (2) meses siguientes a la fecha en que el Juzgado Administrativo realice la aprobación del acuerdo de conciliación. En estas condiciones manifiesta que con base a lo expuesto por el comité de la referencia y con base a la Ley 1551 de 2012 artículo 47 VIVA renuncia a los intereses de mora causados para que sea objeto igualmente de aprobación judicial correspondiente cuyo valor es de \$1.519.403. En caso de no ser aprobado judicialmente la conciliación en los términos planteados VIVA perseguirá judicialmente la parte de la deuda que no sea objeto de aprobación. (...)"

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

El artículo 24 de la Ley 640 de 2001 dispone "*las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación.*". De acuerdo con ello, en principio y de manera general esta Agencia sería la competente para conocer de la conciliación celebrada entre las partes a fin de impartir o no aprobación a la misma, como quiera que de acudir a alguno de los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011, la competencia estaría radicada en los jueces administrativos.

2.2. Condiciones de Aprobación.

La Conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por el cual dos o más personas naturales o jurídicas resuelven sus conflictos ante un tercero conocido como conciliador. La ley dispone que los asuntos susceptibles de conciliación son aquellos que sean transigibles, desistibles y aquellos que expresamente determine la ley. Así mismo clasifica la conciliación en judicial y extrajudicial.

¹ Folio 31.

² Folio 44-45.

Así las cosas, las condiciones para aprobar una conciliación, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 446 de 1998 son:

- a. Que se hayan presentado las pruebas necesarias para ello.
- b. No sea violatorio de la Ley
- c. No resulte lesivo para el patrimonio público.

Igualmente, de manera reiterada el Consejo de Estado ha señalado que el acuerdo conciliatorio prejudicial se somete a los siguientes supuestos de aprobación:

- a. La debida representación de las partes que concilian.
- b. La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.
- c. La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- d. Que no haya operado la caducidad de la acción.
- e. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- f. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículo 73 y 81 de la Ley 446 de 1998).

De acuerdo con lo anterior, el Despacho analizará en el caso concreto, si se dan o no los presupuestos para la aprobación del acuerdo logrado por las partes.

2.2.1. La debida representación de las partes que concilian y la capacidad o facultad que tengan los representantes (apoderados) para conciliar.

Encuentra el Despacho que la parte convocante EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA, se encuentra debidamente representada por el abogado SANTIAGO ANDRÉS CARDEÑO RESTREPO con expresa facultad para conciliar, según delegación efectuada por la Doctora Beatriz Elena Rave Herrera Gerente General de VIVA mediante Resolución N°230 del 31 de marzo de 2014 "Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se dictan otras disposiciones en la empresa de vivienda de Antioquia". (fls. 16 a 21). Poder que fue sustituido en el Abogado JUAN CARLOS VELANDIA GALEANO, para asistir a la audiencia de conciliación (Fl. 32).

La entidad convocada MUNICIPIO DE ITAGUÍ, se encuentra representada judicialmente por la abogada DISNEY ANDREA VARELAS VALENZUELA, según poder conferido por el doctor Jorge Eliecer Echeverri Jaramillo, en su condición de apoderado general del Alcalde del Municipio de Itagüí, calidad que se encuentra debidamente acreditada en el plenario (fls. 39 a 43).

2.2.2. Requisitos para la interposición del medio de control en que se fundamenta la solicitud de conciliación prejudicial.

Encontrándose debidamente acreditada la representación y atendiendo los lineamientos del artículo 59 de la ley 23 de 1991, modificado por el artículo 70 de la ley 446 de 1998, se establece que las personas jurídicas de derecho público a través de sus representantes legales, y por conducto de apoderado pueden conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo con ocasión de las acciones indemnizatorias (de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual) previstas en el contencioso Administrativo.

Para que el juez pueda aprobar el acuerdo al que lleguen las partes, es necesario verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. que la acción no haya caducado; 2. que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes; 3. que las partes estén debidamente representadas y sus representantes tengan capacidad para conciliar; y, 4. que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, que no sea violatorio de la ley y no resulte lesivo para el patrimonio público.

En principio debe indicarse que sólo son procedentes acuerdos conciliatorios en etapa prejudicial en relación con asuntos cuyo conocimiento corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa, mediante el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual, reguladas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o las normas que lo sustituyan, de conformidad con el artículo 70 de la ley 446 de 1998; en los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, puede haber conciliación siempre y cuando se hubieren propuesto excepciones de mérito y en los ejecutivos que se vayan a adelantar en contra de los Municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

Ahora bien, encuentra el Despacho que la solicitud de conciliación prejudicial se fundamenta en una eventual demanda en ejercicio del medio de control ejecutivo, pretendiéndose el pago de un saldo insoluto derivado de la liquidación unilateral efectuada mediante Resolución N° 302 del 26 de agosto de 2013 del Convenio de Cofinanciación N° 2011-VIVA-CF-032 celebrado entre la Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA y el Municipio de Itagüí y además, indica la parte convocante que por tratarse de una obligación clara, expresa y exigible la acción judicial pertinente sería la ejecutiva, por lo cual es necesario agotar la conciliación como requisito de procedibilidad tal y como lo establece el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, como quiera que el sujeto pasivo de la obligación es un ente territorial.

Por su parte, la Ley 1551 del 2012 "*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*", estableció como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios la conciliación extrajudicial en derecho y adicionalmente, estableció que de existir acuerdo conciliatorio no se requiere de aprobación judicial por parte del Juez; así reza la norma:

"Artículo 47. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999.

En la audiencia de conciliación se excluirán de la programación de pagos aquellas obligaciones que el representante del municipio no acepte por ser procedente, a su juicio, alguna de las excepciones de mérito que obran en los procesos ejecutivos. Así mismo, se excluirán aquellas a las que no se haya vencido el plazo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011..."
(Subrayas y Resaltos fuera del texto)

La norma antes citada fue estudiada por la Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C- 533 de 2013, en la cual se declaró exequible el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012³:

"En conclusión, (i) el legislador no viola el derecho de acceso a la justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, por cuanto es una herramienta razonable [busca fines legítimos e imperiosos constitucionalmente, a través de un medio no prohibido, que es conducente para alcanzarlos y que, prima facie, no sacrifica desproporcionadamente otros valores, principio o derechos constitucionales].

³ Corte Constitucional. Sentencia C-533 del 15 de agosto de 2013. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

(ii). El legislador no viola el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal (conciliación prejudicial) que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos considerados en general, puesto que se trata de una decisión legislativa que constituye un ejercicio razonable del poder de configuración normativa que busca una finalidad legítima, mediante un medio no prohibido y adecuado para alcanzarlo.

(iii). El legislador viola los derechos de los trabajadores que tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a 'la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales' (art. 53, CP) y su derecho a la igualdad (art. 13, CP), al exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores. Es decir, la conciliación previa no es exigible como requisito de procedibilidad cuando se trata de acreencias laborales susceptibles de ser reclamadas a los municipios.

(...)

Declarar EXEQUIBLE los apartes acusados del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, 'por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios', bajo el entendido de que el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido, cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo."

Lo anterior conlleva indefectiblemente a concluir que, como quiera que el proceso que eventualmente se ejercería en el presente asunto es el ejecutivo y se promovería contra un municipio, esto es el MUNICIPIO DE ITAGUÍ - ANTIOQUIA, el acuerdo pactado no requiere aprobación judicial, por tanto este Despacho Judicial pierde toda competencia legal para proceder a pronunciarse sobre el acuerdo conciliatorio celebrado entre La EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA y el MUNICIPIO DE ITAGUÍ-ANTIOQUIA el 21 de Enero del año en curso, puesto que se surtió en vigencia de la Ley 1551 de 2012, toda vez que el mismo no requiere control de legalidad por parte del Juez.

Puede concluirse de lo dicho, que no es procedente por parte de esta Agencia Judicial impartir aprobación o improbación al presente acuerdo conciliatorio celebrado por La EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA y el MUNICIPIO DE ITAGUÍ-ANTIOQUIA, no quedando otra alternativa diferente que abstenerse de pronunciarse sobre ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO: INHIBIRSE el Despacho para emitir pronunciamiento en relación a la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio celebrado el 21 de Enero de 2015, contenido en el Acta No. 056 entre **la EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA - VIVA y el MUNICIPIO DE ITAGUÍ-ANTIOQUIA**, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: DEVUÉLVANSE los anexos a la parte interesada sin necesidad de desglose.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

BEATRIZ STELLA GAVIRIA CARDONA

Juez

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADOS el auto anterior

Medellín, _____. Fijado a las 8:00 a.m.

Secretario (a)