

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, 22 de febrero de 2019

REFERENCIA: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL
CONVOCANTE: LUZ FANNY GARCÍA
CONVOCADO: MUNICIPIO DE SAN JUAN DE ARAMA
EXPEDIENTE: 50001-3333-005-2019-00005-00

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo conciliatorio celebrado entre la señora LUZ FANNY GARCÍA y el MUNICIPIO DE SAN JUAN DE ARAMA.

I. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD

La señora LUZ FANNY GARCÍA convocó al MUNICIPIO DE SAN JUAN DE ARAMA, ante el Agente del Ministerio Público, con el objeto de que, por la vía alternativa de la conciliación prejudicial, éste declare la nulidad de acto administrativo mediante el cual se dio por terminado el nombramiento que tenía la convocante en un cargo de la planta de personal de la Alcaldía Municipal, y, como consecuencia de lo anterior, la reintegre al cargo que venía desempeñando, todo esto con el reconocimiento y pago de todas las acreencias y emolumentos de índole laboral que se causaron desde su desvinculación y hasta cuando fuese efectivamente reintegrada (folios 1 al 4).

2. ACUERDO

Ante la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos, en audiencia celebrada el 7 de diciembre de 2018, la entidad convocada presentó la siguiente propuesta (folios 40 al 41):

"...El Comité de conciliación y defensa judicial, mediante acta del 4 de diciembre de 2018, una vez analizadas las pretensiones de la parte convocante, decidió conciliar respecto de las mismas, esto es, proceder al reintegro a su cargo de la señora LUZ FANNY GARCÍA, como Técnico Administrativo en Talento Humano-Código 367-Grado 8 de la planta globalizada del Municipio de San Juan De Arama, reintegro que el comité ha solicitado sea a partir del día martes 8 de enero del año 2019; a su vez el municipio realizará todos los trámites administrativos, técnicos y financieros, con el fin de proceder a reconocer todos los pagos, salarios, primas bonificaciones y demás a que tenga derecho la citada. En estos términos los miembros del comité de manera unánime presentan ánimo conciliatorio..."

La anterior propuesta fue objeto de revisión por parte del Agente del Ministerio Público, quien solicitó que ésta fuese ampliada en ciertos aspectos puntuales, específicamente en lo que respecta a: i) la solución de continuidad, ii) lo relacionado con las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones y iii) que se aporte al acto con el cual se piensa ordenar el reintegro de la convocante y la correspondiente acta de posesión. Razón por la que la audiencia fue

suspendida para ser continuada una vez el Comité de Conciliación decidiera lo anterior.

El 15 de enero de 2019 se dio continuación a la audiencia de conciliación, donde el Comité de Conciliación presentó complementación a la propuesta, siendo ésta aceptada por la parte convocante en los siguientes términos (folios 49 al 50):

“...Se realizó comité de conciliación y defensa judicial el pasado 27 de diciembre de 2018, con el fin de exponer, justificar y argumentar algunos temas pendientes que son de carácter conciliable y que fueron dados a conocer entre las partes en audiencia del 8 del mismo mes y año. En efecto, los miembros del comité en pleno no solo ratifican la condición de conciliar con la convocante, sino además se dispone cumplir en todas sus partes las condiciones pendientes dadas a conocer en la primera audiencia, las cuales por economía procesal aparecen dentro del acta, pero que llevan a concluir que, se reintegra a la señora LUZ FANNY GARCÍA, al cargo de Técnico Administrativo en Talento Humano, Código 367 Grado 08 del Municipio de San Juan de Arama, “sin solución de continuidad” desde su desvinculación hasta el reintegro efectivo; dicho reintegro se materializó mediante Resolución administrativa No. 014 del 08 de enero de 2019, suscrita por el señor Alcalde AGAPITO GONZÁLEZ MEDINA, y posteriormente se realizaron los trámites administrativos para proceder a la posesión de su cargo. Para tal efecto, me permito allegar copia del acta del comité de conciliación constante en tres (3) folios, fotocopia de la resolución administrativa aludida, constante en cuatro (4) folios, así como copia tanto de la notificación personal como del acta de posesión de la hoy Servidora Pública. Igualmente se dispuso dentro del comité que lo que tiene que ver con el reconocimiento del pago de las prestaciones sociales y demás derechos salariales ya reconocidos dentro del acta, se materializará a los treinta (30) días una vez proceda al ejercicio del control de legalidad de la conciliación por el funcionario competente.”

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, el juez competente para aprobar una conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, es aquel que lo sea para conocer el medio de control respectivo.

En este caso, el medio de control judicial respectivo es el de nulidad y restablecimiento del derecho, para el cual, en términos del numeral 2° del artículo 155 del C.P.A.C.A., este Despacho es competente; luego, también lo es para revisar la legalidad de la conciliación.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. Generalidades.

La conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos fue introducida en nuestra legislación por la Ley 23 de 1991, modificada por la Ley 446 de 1998 y luego por la Ley 640 de 2001.

De conformidad con el artículo 64 de la Ley 446 de 1998, 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.

A continuación, el artículo 65 de esa misma ley señala que serán conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley. En términos similares el artículo 19 de la Ley 640 de 2001 prevé que se podrán conciliar todas las materias susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación.

Luego, el artículo 70 prevé que en los procesos contenciosos administrativos la conciliación sólo es procedente en los conflictos de carácter particular y contenido económico, es decir, aquellos que se tramiten en ejercicio de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del C.P.A.C.A.

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 Administrativo¹, 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 (...)”*.

A partir de la expedición de la Ley 1285 de 2009, se tiene que, cuando los asuntos que se deban ventilar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo sean conciliables, la conciliación constituirá requisito de procedibilidad de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Ahora bien, el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, 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 la que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”*.

De las normas anteriores se deduce que los asuntos que pueden conciliarse en la etapa prejudicial deben ser aquellos cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción contencioso administrativa, mediante el ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual, que son las reguladas actualmente en los artículos 138, 140 y 141 del C.P.A.C.A.

2.2 Presupuestos de aprobación.

Según el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, lograda la conciliación prejudicial, el acta que la contenga se remitirá, a más tardar dentro de los tres días siguientes al juez que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, con el fin de que apruebe o impruebe dicho acuerdo.

De conformidad con la ley vigente, son requisitos de aprobación de la conciliación en materia contenciosa administrativa los siguientes:

- Que verse sobre derechos de contenido particular y económico, disponibles por las partes (artículos 65 y 70 de la Ley 446 de 1998 y 19 de la Ley 640 de 2001).
- Que las partes estén debidamente representadas y que los representantes tengan capacidad para conciliar (artículos 70 de la Ley 446 de 1998 y 1 de la Ley 640 de 2001).

¹ Actualmente las previstas en los artículos 138, 140 y 141 del C.P.A.C.A.

- Que se realice ante un Agente del Ministerio Público asignado a esta jurisdicción (artículo 23 de la Ley 640 de 2001).
- Que cuente con las pruebas necesarias (artículos 65A de la Ley 23 de 1991 y 73 de la Ley 446 de 1998).
- Que no sea violatorio de la ley ni lesivo del patrimonio público (artículos 65A de la Ley 23 de 1991 y 73 de la Ley 446 de 1998).
- Que, de proceder la vía gubernativa, ésta haya sido debidamente agotada (artículo 81 de la Ley 446 de 1998).
- Que no haya operado el fenómeno de la caducidad del medio de control (artículo 81 de la Ley 446 de 1998).

3. CASO CONCRETO

3.1 Respecto de la materia sobre la cual versó el acuerdo.

La convocante y el MUNICIPIO DE SAN JUAN DE ARAMA afirmaron conciliar el reintegro, sin solución de continuidad, de la señora LUZ FANNY GARCÍA al cargo que venía desempeñando dentro de la administración municipal, todo esto con el reconocimiento y pago de todas las acreencias y emolumentos de índole laboral que se causaron desde su desvinculación y hasta cuando fuese efectivamente reintegrada.

Es claro, entonces, que se trata de un conflicto de carácter particular y contenido patrimonial susceptible de conciliación en los términos como quedó convenido.

4.2 Respecto de la representación de las partes y su capacidad.

El MUNICIPIO DE SAN JUAN DE ARAMA acudió a la audiencia de conciliación prejudicial representada por un profesional del derecho que, según consta en el expediente, contaba con poder para actuar como apoderado de esa entidad, con capacidad para conciliar (folio 43), quien actuó con base en lo aprobado por el comité de conciliación de la entidad (folios 44 al 48 y 51 al 57).

Por su parte, la señora LUZ FANNY GARCÍA estuvo representada por quien acreditó tener poder para actuar como su apoderado en la diligencia con la finalidad de conciliar (folios 5 y 42).

De manera que las partes estuvieron debidamente representadas por quienes estaban autorizados para conciliar.

4.3 Respecto del conciliador autorizado.

La audiencia en la que se celebró el acuerdo se adelantó ante la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos, esto es, ante un Agente del Ministerio Público asignado a esta jurisdicción.

4.4 Respecto del material probatorio destinado a respaldar la actuación.

Como respaldo del acuerdo conciliatorio en el expediente obran los siguientes documentos:

- Copia de la Resolución número 002 del 4 de enero de 2017, por medio de la cual la entidad convocada efectuó el nombramiento de la señora LUZ FANNY GARCÍA, con su correspondiente acta de posesión (folios 8 al 8).
- Copia de la Resolución número 215 del 10 julio de 2018, por la cual la convocada revocó el nombramiento de la demandante, por no acrecentar requisitos (folios 9 al 10).

- Copia del recurso de reposición que interpuso la convocante contra la anterior decisión (folios 11 al 13).
- Copia de la Resolución número 218 del 11 de julio de 2018, mediante la cual se nombró a la señora BERTILDA ARIZA AGUDELO en el cargo que venía ocupando convocante (folio 14).
- Copia de la Resolución número 014 del 8 de enero de 2019, mediante la cual se revocó la Resolución número 215 del 10 julio de 2018, y se ordenó el reintegro de la convocante al cargo que venía ocupando con anterioridad, con su correspondiente acta de posesión (folios 54 al 59).

4.5 Respeto de la no violación de la ley.

Las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio dirigido a reintegrar a la señora LUZ FANNY GARCÍA al cargo que venía desempeñando con anterioridad a que fuese desvinculada, por decidir la entidad convocada que ésta no cumplía con los requisitos necesarios para el cargo.

Anterior decisión de la administración que se encuentra contenida en la Resolución número 215 del 10 de julio de 2018, cuya nulidad solicitó la parte convocante en su solicitud de conciliación. No obstante, se advierte que ésta no ha sido objeto de juicio donde se estudie su legalidad o ilegalidad, situación que, en criterio de este Estrado judicial, sólo puede ser resuelta, previo estudio, por el Juez competente de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En respaldo de la anterior tesis del Despacho y para una mejor comprensión de tema, se plasma un extracto pertinente sobre la imposibilidad de controvertir la legalidad e ilegalidad de los actos administrativos a través de la conciliación prejudicial, en providencia proferida por el Consejo de Estado, en el cual se señaló²:

“En efecto, sobre este asunto la jurisprudencia ha reiterado que la conciliación prejudicial procede sobre los efectos económicos que producen los actos administrativos, mas no fue diseñada para controvertir la legalidad o ilegalidad de los mismos, ya que solo una autoridad judicial puede resolver si se ajustan o no a derecho.” (Resalta el Despacho).

Ahora, en gracia de discusión, nótese que en el acto que dispuso revocar el nombramiento de la convocante se señala como motivación para tal decisión que “la señora **LUZ FANNY GARCÍA** no ha acreditado en su totalidad los requisitos de estudio exigidos para el desempeño del empleo” (folio 10). Afirmación o situación que ni siquiera ha sido objeto de estudio en el presente asunto, mucho menos desvirtuada. Además, que con la solicitud de conciliación no se aportó soporte alguno tendiente a demostrar que la demandante eventualmente cumpliera con los requisitos del cargo, los cuales, además, se desconocen.

De manera que no puede decirse que, de aprobarse el acuerdo conciliatorio, al que llegaron las partes, no se esté vulnerando la ley, pues no se encuentra acreditado que la decisión de la administración, de dar por terminado el nombramiento de la convocante, haya sido expedida en contra del ordenamiento jurídico que regula la materia, es decir, éste sigue amparado por la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos que no han sido declarados nulos en instancias judiciales.

Aunado a lo anterior, se itera, acorde al extracto jurisprudencial transcrito, que la conciliación prejudicial no es el trámite previsto para estudiar la legalidad de los actos administrativos, sino que éste es propio de las instancias judiciales a través el proceso contencioso administrativo correspondiente.

² Consejo de Estado, Sección Primera, 19 de julio de 2018. C.P. María Elizabeth García González. Expediente núm. 250002341000-2016-00858-01.

En este orden de ideas, al no haberse desvirtuado la legalidad del acto administrativo que dio por terminado el nombramiento de la actora, y cuya nulidad pretende la convocante con la solicitud de conciliación, el Despacho no puede tener por aprobado este requisito. Y, en consecuencia, no puede impartir aprobación al acuerdo al que llegaron las partes y que es objeto de estudio del presente asunto.

4.6 Respetto de la no la afectación del patrimonio público

Comoquiera que no se encuentra acreditada que la administración haya actuado en contra del ordenamiento jurídico al momento de expedir el acto administrativo que dio por terminado el nombramiento de la convocante, mal haría el Despacho al aprobar que se le reconozcan y paguen los emolumentos laborales que dejó de percibir durante su desvinculación, pues como se dijo en líneas anteriores, dicha decisión de la administración goza de presunción de legalidad, y mientras no sea desvirtuada en sede judicial, sigue surtiendo efectos, lo cual no permite que se le reconozca ningún tipo de prestación a la convocante por el periodo en que estuvo desvinculada, pues, se itera, esta desvinculación obedeció a una decisión de la administración que goza de plena presunción de legalidad.

De manera que no puede aprobarse el acuerdo al que llegaron las partes sin tenerse la seguridad de que no se estaría afectando el patrimonio público. En consecuencia, tampoco encuentra acreditado este requisito de aprobación.

4.7 Respetto del agotamiento de la vía gubernativa.

Comoquiera que la autoridad administrativa no informo que procediese el recurso de apelación contra la Resolución número 215 del 10 de julio de 2018 (folios 9 al 10), se entiende satisfecho el presupuesto examinado, en los términos del artículo 161, numeral 2, inciso segundo, del C.P.A.C.A.

4.8 Respetto de la caducidad del medio de control.

La resolución, por medio de la cual se retiró del servicio a la demandante fue expedida el 10 de julio de 2018, y comoquiera la que la solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 19 de octubre de esta misma anualidad (folio 19), es evidente que aún no se han agotado los cuatro meses que otorga el artículo el literal c) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, para ejercer el respectivo medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

5. CONCLUSIÓN

Como no se satisfacen todos los presupuestos legales de aprobación del acuerdo celebrado entre las partes, es del caso proceder en consecuencia, negándole la aprobación.

III. LA DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Villavicencio,

RESUELVE:

PRIMERO: IMPRUÉBASE la conciliación celebrada el 15 de enero de 2019 entre la señora LUZ FANNY GARCÍA y el MUNICIPIO DE SAN JUAN DE ARAMA, ante la Procuradora 49 Judicial II para Asuntos Administrativos, contenida en el Acta de esa fecha.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **ARCHÍVESE** el expediente y devuélvanse los anexos a la parte interesada, sin necesidad de desglose.

TERCERO: En aplicación del parágrafo 2º del artículo 37 de la Ley 640 de 2001, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FREICER GÓMEZ HINESTROZA
Juez



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La anterior providencia emitida el 22 de febrero de 2019 se notificó por ESTADO No. del 25 de febrero de 2019.

LAURA CRISTINA CASTRO PELLATON
Secretaria

