



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO-SUCRE

Sincelejo, veintisiete (27) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Expediente N°: 70001-33-33-001-2018-00057-00

Convocante: Fundación Autónoma para el Desarrollo Colombiano
“FUNADEC”

Convocado: Municipio de Sincelejo-Sucre

Asunto: Conciliación Extrajudicial

1. Objeto de la decisión

Procede el Juzgado a determinar si aprueba o no, el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Fundación Autónoma para el Desarrollo Colombiano “FUNADEC” y el Municipio de Sincelejo-Sucre, plasmado en el acta de conciliación extrajudicial con radicación N° 10578 del 25 de enero de 2018, realizada ante la Procuraduría 44 Judicial II para Asuntos Administrativos.

2. Lo conciliado entre las partes

El Municipio de Sincelejo-Sucre y la Fundación Autónoma para el Desarrollo Colombiano “FUNADEC”, acordaron el pago de la suma de \$164.141.445 que corresponde al valor de la adición N° 3 al Contrato de Prestación de Servicios LP-014-PS-2011 de 17 de marzo de 2017, sin reconocimiento de intereses e indexación.

También se acordó que la suma solicitada será cancelada por el rubro de Fondo de Contingencia – Reestructuración de Pasivos con cargo al presupuesto de la vigencia 2018, una vez se encuentre ejecutoriado el auto de aprobación de conciliación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011.

3. Concepto del Ministerio Público

La Delegada del Ministerio Público ante quien se surtió la presente conciliación extrajudicial, avaló el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes y solicitó su

aprobación, explicando que el acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, que el eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado; el acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular y contenido económico; las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar y que obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo.

4. Consideraciones

Este Juzgado, en cumplimiento de lo establecido en las normas que regula la conciliación, contenidas en la Ley 23 de 1991, Ley 446 de 1998 y Ley 640 de 2001, procede a revisar el acuerdo conciliatorio de la referencia, a fin de determinar si es procedente su aprobación.

4.1. Conciliación en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa – requisitos para su aprobación.

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, Decreto 1818 de 1998 y desarrollada por la Ley 640 de 2001; además, por la Ley 1285 de 2009 mediante la cual se reformó la Ley 270 de 1996. En los procesos contenciosos administrativos sólo es procedente en los conflictos de carácter particular y de contenido económico, es decir, aquellos que se tramiten en ejercicio de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En la Parte III, Título I, Capítulo 2, de la Ley 446 de 1998, se establecen las normas generales aplicables a la conciliación contenciosa administrativa, y en relación con los aspectos sustanciales necesarios para aprobar un acuerdo conciliatorio, el artículo 73 dispone:

“Art. 73. Competencia. La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así:
“Artículo 65 A. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.
(...)”

La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para

ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público” (negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, para la aprobación del arreglo conciliatorio, debe verificarse, que los hechos objeto de acuerdo estén debidamente probados, no se transgreda el ordenamiento jurídico y no se afecte el erario del Estado. Al respecto, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹, resaltó:

“La Carta Política prevé la posibilidad de que las personas, naturales o jurídicas, acudan a mecanismos alternos para la resolución de sus conflictos, situación que desarrolla la consagración que recoge el artículo 9 de la Ley 270 de 1996 –principio de alternatividad– al disponer que la ley podrá establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados.

Entre los mecanismos alternativos previstos en el ordenamiento para la resolución de los conflictos jurídicos se encuentra la conciliación, la cual ha sido concebida como el procedimiento por medio del cual un número determinado de individuos entre quienes exista una controversia deciden componerla con la intervención de un tercero neutral –conciliador– quien además de proponer fórmulas de arreglo, da fe de ese acuerdo y en algunos casos le imparte su aprobación; por regla general el convenio que se obtenga resulta obligatorio y definitivo para las partes que en su adopción intervengan.

En materia Contencioso Administrativa la Ley 23 de 1991 introdujo la conciliación también como mecanismo para descongestionar los despachos judiciales y al efecto previó que tanto en la etapa prejudicial como en la judicial, las personas jurídicas de derecho público podrían conciliar de manera total o parcial en aquellos conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que se ventilaran ante la mencionada jurisdicción a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales.

Se agrega que de conformidad con el artículo 65A de la Ley 23 de 1991, tratándose de este mecanismo alternativo de solución de conflictos que judicialmente deberían ser o son de conocimiento de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el evento en que las partes logren un acuerdo conciliatorio, éste debe someterse a un control de legalidad u homologación, para lo cual el operador judicial competente debe verificar que el arreglo: i) cuente con las pruebas necesarias que lo sustenten; ii) que no sea violatorio de la ley y; iii) que no resulte lesivo para el patrimonio público.

Acerca del control de legalidad que debe ejercer el juez administrativo en relación con los acuerdos conciliatorios, la Sección Tercera de esta Corporación ha expuesto:

“La conciliación en el derecho administrativo es un importante mecanismo para la composición de litigios y para la descongestión de despachos judiciales con el fin de asegurar un eficaz acceso a la Administración de Justicia, tal y como lo ordenan el Preámbulo y los artículos 2 y 229 de la Constitución Política. Pero, esta consideración, como ya lo tiene determinado de antaño esta

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente con radicación interna 41834. C.P Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Sección, no puede conducir a la aprobación judicial mecánica de las conciliaciones de las partes, sin parar mientes en la indebida utilización que se pueda hacer de esta institución y en las defraudaciones que, por su aplicación, se puedan producir al tesoro público, comoquiera que la conciliación, como fuente reguladora de conflictos, supone la legalidad de este negocio jurídico, en tanto que la posibilidad de disponer de los intereses estatales debe ajustarse rigurosamente al ordenamiento vigente y, por ello mismo, exige previa homologación judicial.

En otros términos, si bien la conciliación propende por la descongestión de la Administración de Justicia y por la composición del conflicto a través de una solución directa acordada por las partes, no lo es menos que todo acuerdo conciliatorio debe ser verificado por el juez, quien para aprobarlo debe establecer que éste sea legal y no resulte lesivo al patrimonio público.

Y en esta tarea el juez, ante quien se somete a consideración el acta donde consta el acuerdo conciliatorio, debe realizar las valoraciones correspondientes que le permitan concluir si la conciliación se ajusta a la ley. O lo que es igual, la conciliación en el derecho administrativo -y por ende en controversias contractuales del Estado- como solución alternativa de conflictos, debe estar precedida, conforme el pensamiento uniforme y reiterado de la Sala, de un estudio jurídico comprensivo de las normas jurídicas y de la doctrina y jurisprudencia aplicables al caso, pues al comprometer recursos del erario es claro que su disposición no se puede dejar a la voluntad libérrima de los funcionarios, sino que amerita el cumplimiento de reglas y exigencias muy severas y precisas que impiden el uso de la conciliación para fines no previstos y no queridos por la ley.

En tales condiciones se tiene que la conciliación contencioso administrativa como instituto de solución directa de conflictos, construida a partir de la capacidad dispositiva de las partes y cuya bondad -tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia-, como fórmula real de paz (en tanto borra las huellas negativas del conflicto) y como instrumento de descongestión de los despachos judiciales, está suficientemente demostrada, no puede convertirse en un procedimiento expedito para manejar a su arbitrio el tema de la contratación pública.

Este control en modo alguno supone por parte de esta instancia un pre-juzgamiento, sino que su tarea se circunscribe a la revisión del acuerdo conciliatorio en orden a verificar su entera sujeción al ordenamiento jurídico. La conciliación supone, entonces, que la solución adoptada por las partes para poner fin al litigio sea ajustada a derecho, y si no es así el juez tiene la obligación de improbarla. Por lo mismo, la conciliación sólo produce efecto hasta tanto el juez contencioso imparte su aprobación, en otros términos, para su eficacia jurídica requiere de homologación judicial.

Bajo el anterior contexto, estricto sensu, la aprobación del acuerdo conciliatorio depende de la fortaleza probatoria que lo sustenta, habida cuenta de que el juez, además de llegar a la íntima convicción de su fundamentación jurídica, tal y como se señaló, debe inferir que no resulte lesivo del patrimonio público. Nótese que, acorde con las voces del artículo 73 in fine de la Ley 446 de 1998 (que incorporó el artículo 65 A. de la Ley 23 de 1991, compilado por el artículo 60 del Decreto 1818 de 1998), el acuerdo conciliatorio debe estar fundado en "las pruebas necesarias", esto es, contar con el debido sustento probatorio".

Por último, concluyó la Corporación en mención:

“... De acuerdo con lo anterior, los principales criterios que deben ser analizados para efectos de determinar la procedencia de la aprobación del acuerdo conciliatorio al que hayan llegado las entidades estatales, dentro o fuera de un proceso judicial, son:

- Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.
- Que las entidades estén debidamente representadas.
- Que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar y disponer de la materia objeto del convenio.
- Que no haya operado la caducidad de la acción.
- Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración.
- Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrojado a la actuación.
- La conciliación administrativa prejudicial sólo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada (art. 81, L. 446 de 1998, art.63, Decreto 1818 de 1998)².

4.2. Caso Concreto.

4.2.1. Pruebas recaudadas.

Revisado el expediente se encuentran como medios probatorios los siguientes:

- o Pólizas de seguro de cumplimiento y su aprobación (fls. 8-30).
- o Formato de aprobación de informe, cumplimiento de obligaciones contractuales y autorización del pago (fl.31).
- o Certificado expedido por la oficina de archivo de gestión municipal, en la cual manifiesta que los informes de interventoría del contrato LP-014-PS-2011 reposan en dicha dependencia (fl.32).
- o Adición N° 3 al contrato de prestación de servicios N° LP-014-PS-2011 (fls. 33-34).
- o Acta de reinicio del contrato del 17 de marzo de 2017 (fls. 35-36).
- o Acta de recibo final de fecha 19 de junio de 2017 (fls. 37-38).
- o Sexto informe de actividades contrato de prestación de servicios N° LP-014-PS-2011, que corresponde al intervalo de tiempo entre el 17 de marzo al 17 de abril de 2017 (fls. 39-69).

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 20 de febrero de 2014, Radicación N° 25000-23-26-000-2010-00134-01(42612), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

- Séptimo informe de actividades contrato de prestación de servicios N° LP-014-PS-2011, realizado por el representante legal de FINDES en calidad de interventor técnico, que corresponde al intervalo de tiempo entre el 18 de abril y el 19 de mayo de 2017 (fls. 89-112).
- Séptimo informe de actividades contrato de prestación de servicios N° LP-014-PS-2011, presentado por el contratista al interventor del contrato (fls. 113-138).
- Anexo 1: actas de entrega de materiales e insumos a los beneficiarios del programa de cultivos de hortalizas (fls. 139-147).
- Anexo 3: planillas de asistencia a talleres de capacitación a los beneficiarios del programa de cultivos de hortalizas (fls. 148-150).
- Anexo 4: cartillas de talleres en agronegocios a los beneficiarios del programa de cultivos de hortalizas (fls. 151-181).
- Anexo 5: actas de entrega de materiales e insumos de talleres de agronegocios al grupo de asistentes al taller de formación en la temática de agronegocios. (fls. 183-184).
- Guía N° 964740806 de la empresa de mensajería Servientrega S.A. (fl.185).
- Informe final de actividades del contrato de prestación de servicios N° LP-014-PS-2011, realizado por el representante legal de FINDES en calidad de interventor técnico a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (fls. 186-214).
- Anexo: informe del contratista al representante legal de FINDES interventor técnico (fls. 215-288).
- Anexo 2: planillas de asistencia a taller teórico practico en agroecología (fls.290-307).
- Anexo 3: cartillas de talleres en agroecología, rehabilitación de suelos y restauración ecológica (fls. 308-359).
- Anexo 4: copia de convenios con centrales de abastos para la compra y venta de productos agrícolas (fls.360-380).
- Acta de conciliación extrajudicial con radicación N° 10578 de 25 de enero de 2018, ante la Procuraduría 44 Judicial para Asuntos Administrativos (fls.385-386).
- Acta del Comité de Conciliaciones y Defensa Judicial del Municipio de Sincelejo (fls.392-394).
- Tabla de amortización del acta de recibo final con detalles de las cantidades y costos (fl.395).
- Contrato de Prestación de Servicios N° LP 014-PS-2011 (fls.396-399).

- Oficio de fecha 14 de abril de 2016, dirigido al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenibles, en el que se informa que la Dirección de Vigilancia de las Regalías del DNP dio viabilidad financiera al ajuste del proyecto BPIN 1150029720000-FNR 33326 *“implementación de alternativas de manejo ambiental en áreas de recarga del acuífero de Morroa fase I, zona rural del Municipio de Sincelejo-Sucre”* para ser tenido en cuenta en el concepto final del Ministerio. (fls.400-414).
- Oficio de fecha 19 de agosto de 2016, por medio del cual el Ministerio del Medio Ambiente emitió concepto favorable a la solicitud de evaluación de ajustes al proyecto FNR 33326 (fls.415-417).

4.2.2. Análisis del caso concreto.

Se encuentra demostrado que la Fundación Autónoma para el Desarrollo Colombiano “FUNADEC” celebró con el Municipio de Sincelejo, contrato de prestación de servicios N° LP-014-PS-2011 de 31 de octubre de 2011, con el objeto de *“implementación de alternativas de manejo ambiental en áreas de recarga del acuífero Morroa fase I, zona rural de Sincelejo-Sucre”*, por valor de Seiscientos Ochenta y Ocho Millones Trescientos Ochenta y Dos Mil Cuatrocientos Sesenta y Dos Pesos M/c (\$688.382.462); con un plazo inicial de cuatro (4) meses, iniciando el 13 de diciembre de 2011.

También se demostró que el contrato N° LP-014-PS-2011 sufrió las siguientes adiciones³:

- La N° 1 de 30 de mayo de 2012 en la que se adicionaron dos meses de ejecución.
- La No. 2 de 23 de marzo de 2017 en la que se adicionaron tres meses de ejecución.
- La No. 3 de 17 de marzo de 2017 con la que se realizaron ajustes a las obras iniciales pactadas en el contrato N° LP-014-PS-2011, previo concepto favorable emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (fls. 400-417).

³ Ver folio 31. Formato de aprobación del informe, cumplimiento y autorización del pago, suscrito por el Secretario de Agricultura y Ganadería y Medio Ambiente - Nelson Patiño Londoño – Supervisor del contrato.

Ahora bien, la presente conciliación versa sobre la obligación contractual contraída en la adición N° 3 realizada al Contrato N° LP-014-PS-2011 de 31 de octubre de 2011, la cual fue incumplida en su pago por parte del Municipio de Sincelejo y respecto de cual existe claridad de su ejecución por el contratista, pues, se aportaron los medios probatorios que permiten al Juzgado arribar a tal conclusión, tales como actas de reinicio del contrato, acta de recibo final y los informes de ejecución de las actividades contratadas en los intervalos de tiempos comprendidos entre el 17 de marzo al 17 de abril de 2017 (fls. 39-69) y entre el 18 de abril y el 19 de mayo de 2017 (fls. 89-112).

De acuerdo con lo expuesto, se considera que el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, en el que se reconoció a la fundación convocante la suma de Ciento Sesenta y Cuatro Millones Ciento Cuarenta y Un Mil Cuatrocientos Cuarenta y Cinco Pesos M/c (\$164.141.445) por el Municipio de Sincelejo-Sucre, debe ser aprobado por las siguientes razones:

- El acuerdo fue suscrito por personas con capacidad para representar legalmente a las entidades, previa reunión del comité de conciliación⁴ y a través de apoderado judicial con facultad para conciliar.⁵
- La propuesta de conciliación de la entidad demandada fue aceptada por la parte convocante, en la diligencia de conciliación extrajudicial realizada ante la Procuraduría 44 Judicial II para Asuntos Administrativos.
- No operó la caducidad del medio de control que eventualmente tendría que interponerse.
- El asunto es conciliable, dado que es de naturaleza particular y contenido económico.
- La conciliación no es levisa para el patrimonio público, ni violatoria de las fuentes formales del derecho, establecidas en el artículo 230 de la Constitución Política. Obsérvese que no fueron reconocidos intereses ni

⁴ Conformado por lo señores Fabián Pérez Pérez - Alcalde Municipal (E) mediante Decreto 141 del 06 de marzo de 2018, Jhovanis Benavides Castañeda - Jefe de Presupuesto, Beatriz Dajud Fernández - Secretaria de Hacienda Municipal (E), Jaime Fidel Garrido Rhenals - Jefe Oficina Asesora Jurídica, Alcala Alviz Urueta - Jefe de Control Interno, Stella Rosa Romero Moreno - Secretaria General (folios 392-394).

⁵ Ver folio 7.

indexación y además se encuentra demostrada la ejecución de las obras y su recibo a satisfacción por el ente territorial.

4.2.3. Conclusiones

En ese sentido, estudiado el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Fundación Autónoma para el Desarrollo Colombiano “FUNADEC” y el Municipio de Sincelejo-Sucre a través de sus apoderados, en diligencia de conciliación extrajudicial de 20 de marzo de 2018, ante la Procuraduría 44 Judicial II para Asuntos Administrativos, este Juzgado procederá a su aprobación como quiera que el mismo se ajusta a los preceptos de orden constitucional y legal, para tal efecto.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo,

RESUELVE:

1°.- Aprobar el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Fundación Autónoma Regional para el Desarrollo Colombiano “FUNADEC” y el Municipio de Sincelejo-Sucre, el día 20 de marzo de 2018 ante la Procuraduría 44 Judicial II para Asuntos Administrativos, por la suma de Ciento Sesenta y Cuatro Millones Ciento Cuarenta y Un Mil Cuatrocientos Cuarenta y Cinco Pesos M/c (\$164.141.445.00), por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

2°.- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase a los interesados los originales de los documentos que obran en el expediente, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 116 del Código General del Proceso.

3°.- Cumplido lo anterior, por Secretaría archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOHANNA PAOLA GALLO VARGAS
JUEZA