



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., 11 de julio de 2018

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00210-00
Convocante: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Convocado: Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia

CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

Corresponde, a este Despacho, emitir un pronunciamiento sobre la conciliación de la referencia. Sin embargo, de manera preliminar, deberá examinar, si a la luz de las normas pertinentes, es competente para ello.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El 12 de mayo de 2016, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, expidió la Resolución 00429 *“Por la cual se ordenó implementar una medida de reparación colectiva en el marco del Plan Integral de Reparación Colectiva del Grupo de Concejales y Diputados, aprobado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas”*

Por virtud de tal acto administrativo, esa Unidad entregaría, a Confenacol, la suma de \$100.000.000: cuyo 80% se haría efectivo previa presentación del documento y/o informe de recursos públicos y privados. Y el 20% restante, al finalizar la ejecución de las actividades previstas en desarrollo del proyecto y luego de la presentación de un informe de ejecución de los dineros.

Atinente al plazo para la ejecución de las actividades, fue señalado un (1) mes, contado a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio.¹

1.2. Para cumplir el objeto de la aludida Resolución, se dispuso la celebración del Congreso Nacional de la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia.

1.3. El 25 de mayo de 2016, se llevó a cabo una reunión en donde participaron: la representante legal de Confenacol, la Subdirectora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los integrantes del Comité Técnico de Seguimiento de la Resolución 00429 de 2016, dejando constancia de la duración de las actividades, el rubro a entregar y los documentos allegados por los sujetos de reparación colectiva.²

Adicionalmente, se previó que la realización del mencionado Congreso tendría lugar los días 13 y 14 de junio de 2016. No obstante, éste fue aplazado.

1.4. El 10 de junio de 2016, se suscribió un acta, en la que fueron expuestas las razones por las cuales no se desarrolló la actividad programada en la fecha prevista: la primera, sustentada en que los miembros invitados habían sido convocados a sesiones extraordinarias en los Concejos Municipales; y la segunda, a la falta de confirmación del espacio donde se desarrollaría el Congreso.³

1.5. Programada la actividad para los días 1° y 2 de agosto de 2016, se produjo un nuevo aplazamiento, en atención a que el desembolso de los dineros por parte de la UARIV había sido realizado con poco tiempo de antelación y por el cruce en las agendas de los asistentes.

¹ Disco compacto que contiene los anexos aportados, carpeta "3. RESOLUCIONES"

² Disco compacto que contiene los anexos aportados, carpeta "4. DOCUMENTOS DE INICIO", archivo "ACTA DE INICIO"

³ Disco compacto que contiene los anexos aportados, carpeta "5. APLAZAMIENTO CONGRESO DESEMBOLSO JUNIO-JULIO", archivo "ACTA JUNIO"

1.6. Finalmente, dicho Congreso se celebró, el 7 y 8 de septiembre de 2016, en Santa Marta.

1.7. El 14 de octubre de 2016⁴, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, le solicitó, a Confenacol, un informe sobre la gestión de los recursos utilizados. El cual pese haber sido presentado, fue objeto de algunas glosas.

1.8. Más adelante, se presentó, por parte de esa Confederación, un segundo informe de gestión de los recursos el cual fue estudiado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quien concluyó que hacían falta por ejecutar \$ 6.240.000⁵.

2. Trámite de la conciliación prejudicial

2.1. El 18 de diciembre de 2017, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presentó solicitud de conciliación prejudicial, la cual correspondió a la Procuraduría 191 Judicial I para Asuntos Administrativos.

2.2. El 28 de diciembre de 2017, esa Agencia del Ministerio Público, concedió, a la parte convocante, el término de cinco (5) días para que subsanara la petición de conciliación⁶.

2.3. El 12 de diciembre de 2017, la solicitante, por conducto de apoderado, presentó un escrito el a través del cual subsanó dicha solicitud⁷.

2.4. El 27 de febrero de 2018, se celebró audiencia de conciliación prejudicial, entre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y

⁴ Disco compacto que contiene los anexos aportados, carpeta "PRIMER INFORME", archivo "SOPORTES FINANCIEROS PRIMER INFORME"

⁵ Disco compacto que contiene los anexos aportados, carpeta "SEGUNDO INFORME", archivo "20170512183631139"

⁶ Folios 17 y 18 del expediente

⁷ Folios 26 y 27 del expediente

Reparación Integral a las Víctimas y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia, en la cual se llegó a un acuerdo por las partes⁸.

En la misma diligencia, se ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, para estudiar la aprobación del acuerdo conciliatorio.

2.5. El 18 de mayo de 2018, el Juzgado Treinta y Seis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, consideró no tener competencia para conocer del proceso. Por cuanto, adujo, que la aludida controversia no tenía origen en un contrato, ni en un daño imputable a la Administración. Y en vista de ello, remitió el proceso a los Juzgados Administrativos de la Sección Primera, al estimar que se trataba de un asunto no asignado a las demás secciones.⁹

3. Acuerdo conciliatorio

El 27 de febrero de 2018, los apoderados de las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio que se plasmó en el acta, que obra a folios 51 a 57 del expediente, en los siguientes términos:

*En este estado de la diligencia se concede el uso de la palabra a las partes para que expongan sucintamente sus posiciones, en virtud de lo cual la parte convocante manifiesta: PRIMERA: Que se convoque en audiencia pre judicial, a la **CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CONCEJOS Y CONCEJALES DE COLOMBIA – CONFECOL**, a fin de ser reintegrado el saldo por concepto de recursos no ejecutados, a favor de la Unidad para las Víctimas.*

***SEGUNDA:** Se proceda a efectuar el reintegro del valor total correspondiente a la suma de seis millones doscientos cuarenta mil pesos m/Cte. (\$6.240.000), a la Dirección del Tesoro Nacional, por recursos no ejecutados en convenios o contratos, de conformidad a lo dispuesto en la circular externa 11 de 2017 expedida por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.*

***TERCERO:** La consignación debe efectuarse a la Entidad Financiera: **BANCO DE LA REPÚBLICA**, (...).*

⁸ Folios 51 a 57 del expediente

⁹ Folios 61 a 62 del expediente

Seguidamente, se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada, con el fin de que se sirva indicar como representante legal su postura en relación con la solicitud incoada:

“Actúo como representante legal de la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia-CONFENACOL, elegido el 24 de marzo de 2017, en forma posterior a los hechos que aquí se tratan. En el momento de la ejecución de los recursos destinados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV mediante Resolución N° 429 del 12 de mayo de 2016 fungía como presidente ejecutivo el doctor CARLOS URRESTI y como fiscal el doctor VÍCTOR CAPERA quienes fueron los encargados de ejecutar el Congreso nacional de concejales llevado a cabo en la ciudad de Santa Marta los días 7 y 8 de septiembre de 2016, quienes llevaron a cabo de forma irregular el desarrollo del objetivo. Como quiera que se trata de la persona jurídica que represento de manera consciente asumo la responsabilidad en el pago del valor no ejecutado conforme al acta de informe final que hace parte del proceso de ejecución de la resolución en comento. Respecto a las irregularidades del proceso la entidad ya inició las acciones correspondientes y de mi parte se presentó denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación contra el representante legal de ese entonces por las presuntas irregularidades que eventualmente se hayan efectuado.”

(...)”

II. CONSIDERACIONES

Acorde con los hechos en precedencia relatados, corresponde, al Despacho estudiar la legalidad de la conciliación prejudicial celebrada entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- Uariv y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia-Confenacol. Empero, de manera preliminar, debe auscultar el siguiente problema jurídico: *¿Es competente la jurisdicción. Contencioso Administrativa para adelantar el estudio de legalidad de una conciliación prejudicial cuyo objeto giró en torno a la devolución de un pago derivado del cumplimiento de un acto administrativo?*

Para ello, debe tenerse en cuenta que el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, prevé la obligación de enviar el acta contentiva del acuerdo al juez competente de la “acción judicial” correspondiente: *“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 impartiera su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable" (Negrillas fuera de texto).

De la misma manera, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, acorde con el Código Contencioso imperante en la época, prescribía:

Artículo 70. Asuntos susceptibles de conciliación. El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

"Artículo 59. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, 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.**

Parágrafo 1o. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

Parágrafo 2o. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario." (Se resalta)

También, el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, agregó un nuevo artículo a la Ley 23 de 1991, reiterando la necesidad de que la remisión del acta conciliatoria fuera enviada al juez competente:

Artículo 73. Competencia. La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así:

"Artículo 65A. 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.

El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal, contra el auto que profiera el Juez Administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelarlos, sólo si el auto imprueba el acuerdo.

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.

Parágrafo. Lograda la conciliación prejudicial, **el acta que la contenga será suscrita por las partes y, por el agente del Ministerio Público y se remitirá, a más tardar, al día siguiente, al Juez o Corporación que fuere**

competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable."

Así, es dable colegir que las reglas de competencia para el estudio de legalidad del acuerdo prejudicial son las mismas que conciernen a los procesos judiciales de que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa, por vía de los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

Por tanto, para que el juez contencioso administrativo pueda abordar el correspondiente estudio del pacto, éste necesariamente debe enmarcarse en uno de esos medios de control. Dado que el medio de control respectivo orientara sobre cuáles son los presupuestos que debe verificar, por ejemplo: para verificar que la solicitud de conciliación se formuló en tiempo, deberá identificar el régimen de caducidad que le corresponde, de acuerdo al medio de control aplicable.

Contrario sensu, si el acuerdo conciliatorio no encaja en ningún medio de control, la tarea de control de legalidad se tornará imposible.

Descendiendo al caso concreto, acorde con los documentos obrantes en el expediente, puede colegirse que el, el 27 de febrero de 2018, las partes lograron un acuerdo conciliatorio, ante la Procuraduría 191 Judicial I para Asuntos Administrativos, por virtud del cual la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia-Confenacol acordó devolver a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV, la suma de \$6.240.000, por "recursos no ejecutados en convenios o contratos...", en el marco de la Resolución No. 429 de 2016, a través de la cual dicha entidad dispuso tener como sujeto de reparación colectiva al "*Grupo de Concejales y Diputados de Colombia*".

Así, en ese acto administrativo se implementó la medida de reparación y fortalecimiento organizativo denominada "*fortalecimiento al tejido organizativo de las Federaciones y Confederaciones que representan a los*

Concejales y Diputados”, que se materializó a través de la recuperación de los espacios autónomos de las Federaciones y Confederaciones para la divulgación de funciones y temas de interés público relacionados con dicha organización. Y por ello, esa Unidad, destinó la suma de 100.000.000, que serían entregados a la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia.¹⁰ Sin embargo, la Unidad en comento, en su segundo informe, estimó que no se había ejecutado la suma de \$ 6.240.000¹¹, por lo que determinó que debía devolverse por parte de esa Confederación tal valor.

Por consiguiente, resulta evidente que la conciliación aludida estuvo orientada a obtener la devolución, a favor de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, de una suma entregada a Confenacol en el contexto de la ejecución de un acto administrativo, como lo fue la Resolución No. 00429 del 12 de mayo de 2016.

No obstante, los supuestos antes descritos no encajan en ninguno de los medios de control previstos en el Título III de la Ley 1437 de 2011. Y si bien, el Ministerio Público convalidó, en la audiencia de conciliación, la afirmación según la cual la acción precedente era la de nulidad “*para recuperar bienes de uso público*”. El Despacho no comparte tal aserto, dado que, en el trámite del acuerdo, no se endilgó ningún vicio de inconstitucionalidad o ilegalidad de la referida Resolución. ¹²Por el contrario, lo que las entidades convocante y convocada buscaron fue dirimir discrepancias en torno a su ejecución, bajo la premisa fundamental de la **validez** de la Resolución en cita. Adicionalmente, la norma referenciada por el Agente del Ministerio Público, artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, alude a la excepción de demandar actos de contenido particular, por vía del medio de control de nulidad, cuando quiera que el propósito del demandante corresponda a la recuperación de bienes de uso público, empero tal supuesto fue erigido como una autorización excepcional para demandar, por nulidad, actos de

¹⁰ Disco compacto que contiene los anexos aportados, carpeta “3. RESOLUCIONES”

¹¹ Disco compacto que contiene los anexos aportados, carpeta “SEGUNDO INFORME”, archivo “20170512183631139”

¹² El artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 señala como causales de nulidad: “...cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”

carácter particular, los cuales generalmente deben demandarse por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Mas en modo alguno puede interpretarse como una nueva causal de ilegalidad.

Ahora en gracia de discusión y en el evento que se alegara que esta jurisdicción es competente para conocer de algunas ejecuciones, la respuesta se atendería a lo normado en el artículo 104, numeral 6º, señalando que tal competencia de la jurisdicción contencioso administrativa se circunscribe a los ejecutivos derivados de condenas impuestas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales o contratos estatales, no así de las diferencias derivadas de la **ejecución de un acto administrativo**.

Finalmente, y en atención a que esta jurisdicción no es competente para avocar el asunto en cita, no procede la remisión del expediente a autoridad contenciosa alguna. Como tampoco a la justicia ordinaria por no estar consagrada alguna norma que le atribuya competencia a esa jurisdicción, en lo anotado.

En suma: Toda vez que las normas en precedencia transcritas, en particular, el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, asignan, la competencia de la revisión de legalidad, en el "**Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva**" (Se destaca) y el sub lite no se adecúa a ninguno de los medios de control contemplados en la Ley 1437 de 2011, este Despacho carece de competencia para adelantar dicho estudio.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA frente al acuerdo conciliatorio prejudicial celebrado entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Confederación Nacional

de Concejos y Concejales de Colombia, ante la Procuraduría 191 Judicial I para Asuntos Administrativos.

SEGUNDO. En firme esta providencia, se dispone su archivo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Gloria Dorys Alvarez Garcia

Juez