



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil veintidós (2021)

Medio de Control:	Conciliación Prejudicial
Radicación:	110013336038202200087-00
Convocante:	Bogotá D.C. – Secretaría de Educación
Convocado:	Instituto Nacional para Sordos - ISOR
Asunto:	Auto aprueba conciliación

El Despacho procede a realizar el examen de legalidad al acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes el 10 de marzo de 2022, ante la Procuraduría 11 Judicial I para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social de Tunja con Asignación de Funciones en la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa.

I.- ANTECEDENTES

1.- Pretensiones

Con la solicitud se hicieron las siguientes peticiones:

1.1.- Que se declare la terminación del Convenio interadministrativo No. 494872 de 2018, suscrito el día 27 de julio de 2018, entre la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO y el INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR.

1.2.- Que, como consecuencia de la anterior declaración, se proceda a la liquidación judicial del convenio interadministrativo No. 494872 de 2018, tomando como base el balance presentado por la Secretaría de Educación del Distrito del que se desprende la obligación del INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR, de reintegrar al Distrito Capital, la suma de CIENTO OCHENTA MILLONES DE PESOS M/cte. (\$180.000.000) que le fueron entregados y no ejecutados conforme a lo pactado en el Convenio Interadministrativo.

1.3.- Que se declare que las partes quedan a paz y salvo por todo concepto, quedando extinguidas las obligaciones surgidas entre aquellas.

2.- Fundamentos de hecho

2.1.- La SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO suscribió con el INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR, el Convenio interadministrativo No. 494872 de 27 de julio de 2018, cuyo objeto es “REALIZAR ACCIONES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN PROGRESIVO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA OFERTA BILINGÜE BICULTURAL PARA LA POBLACIÓN SORDA, A NIVEL ADMINISTRATIVO, TÉCNICO, COMUNITARIO Y PEDAGÓGICO, EN EL MARCO DE LO ESTABLECIDO EN EL DECRETO 1421 DE 2017 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA EN EL MARCO DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA, LA ATENCIÓN EDUCATIVA A LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD”.

2.2.- Las partes pactaron como valor del convenio la suma de \$585.000.000, constituido por aportes de las dos entidades, de los cuales \$450.000.000

corresponden a los aportes en dinero a cargo de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, amparados con los Registros Presupuestales Nos. 4355 y 6702, ambos de 2018, y un valor de \$135.000.000 correspondiente a los aportes del INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR.

2.3.- El Convenio interadministrativo No. 494872 de 27 de julio de 2018, fue objeto de los siguientes actos:

ACTO	FECHA
SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO	27 DE JULIO DE 2018
ACTA DE INICIO	01 DE AGOSTO DE 2018
FECHA DE TERMINACIÓN INICIAL	31 DE DICIEMBRE DE 2018
MODIFICACIÓN No. 1	23 DE NOVIEMBRE DE 2018 – Se eliminaron productos para el segundo desembolso y se modificó un producto del tercer desembolso.
MODIFICACIÓN No. 2	05 de diciembre de 2018 – Prórroga por 3 meses
ACTA DE SUSPENSIÓN	19 DE DICIEMBRE DE 2018
ACTA DE REINICIO	14 DE ENERO DE 2019
TERMINACIÓN (Prórroga No. 1)	25 DE ABRIL DE 2019
MODIFICACIÓN No. 3	09 DE ABRIL DE 2019 – prórroga por 2 meses.
TERMINACIÓN FINAL	25 DE JUNIO DE 2019

2.4.- Las partes acordaron los desembolsos del Convenio Interadministrativo de la siguiente manera: i) un primer desembolso equivalente al 30% de los aportes a cargo de la SED, con la presentación de algunos productos; ii) un segundo desembolso por el 30% de los aportes, con la entrega de otros productos; y ii) un último desembolso por el 40% de los aportes al cumplimiento del 100% de las actividades convenidas.

2.5.- La Oficina de Control Interno del INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR, presentó el informe final de auditoría que adelantó sobre la ejecución del Convenio interadministrativo No. 494872 de 2018, con el que concluyó que el INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR, recibió de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL, entre otras sumas de dinero, la de \$180.000.000, que no fue ejecutada por el Instituto durante la ejecución del Convenio y otra suma de dinero equivalente a \$115.921.350, que sí se ejecutó.

2.6.- A su vez, el informe de auditoría que adelantó el INSOR sirvió de insumo a la Contraloría de Bogotá, quien luego de analizar el Convenio Interadministrativo No. 494872 de 2018, a través del informe PAD 2020 CÓDIGO AUDITORIA No. 26, llegó a la conclusión de que en el marco de la ejecución del referido Convenio, el INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR, recibió de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL la suma \$180.000.000 que no fueron ejecutados por el Instituto, surgiendo para aquél el deber de reintegrar esa suma de dinero.

II.- ACUERDO CONCILIATORIO

El día 10 de marzo de 2022, ante la Procuraduría 11 Judicial I para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social de Tunja con Asignación de Funciones en la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, el **INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS- INSOR** y **BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE**

EDUCACIÓN, llegaron a acuerdo conciliatorio. Según el acta de audiencia, se dejó constancia que la diligencia se había suspendido debido a que los comités de las entidades convocante y convocada, si bien decidieron acoger la solicitud de llegar a un acuerdo, indicaron *“que, en efecto, la secretaría de educación del distrito practicó una retención por concepto de estampillas Distritales que no era procedente en el marco del convenio Interadministrativo No. 494872 de 2018 y a que el INSOR no se opone al reintegro de la suma que debe devolver, siempre y cuando se descuente el monto correspondiente al valor retenido por concepto de estampillas Distritales...”*, por lo que al existir una diferencia entre la propuesta de la parte convocada y la contrapropuesta del convocante, y que solamente los Comités de Conciliación pueden decidir esta cuestión, se resolvió que los mismos estudiaran la cuantía de la propuesta.

Así, se allegó copia de la certificación de 10 de marzo de 2022¹, suscrita por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación de la Secretaría de Educación del Distrito, con la que hizo constar lo siguiente:

“Que en sesión ordinaria virtual No. 457 del 10 de marzo de 2022, se presenta nuevamente la ficha 3608 (estudiada en sesión 454) mediante la cual se determina si es procedente para la Secretaría de Educación del Distrito presentar fórmula conciliatoria dentro de la solicitud presentada por el **Instituto Nacional de Sordos - INSOR**, tendiente a que: (i) Se declare terminado el Convenio Interadministrativo No. 494872 de 2018, suscrito entre el extremo convocante y la SED y (ii) Que, como consecuencia de la anterior pretensión, se liquide el referido convenio con base en el balance presentado por el extremo convocante y no como lo pretende la SED.

DECISIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN

Los miembros del Comité de Conciliación de la Secretaría de Educación del Distrito acogen la recomendación del abogado encargado del estudio del caso y DECIDIERON POR UNANIMIDAD CONCILIAR, las pretensiones formuladas por parte del extremo convocante, habida consideración a que, en efecto, la SED practicó una retención por concepto de estampillas Distritales que no era procedente en el marco del convenio Interadministrativo No. 494872 de 2018 y a que el INSOR no se opone al reintegro de la suma que debe devolver, siempre y cuando se descuente el monto correspondiente al valor retenido por concepto de estampillas Distritales.

Por lo tanto, la fórmula de acuerdo se da en que el INSOR reintegre a la Secretaría de Educación del Distrito la suma de CIENTO SETENTA Y SIETE MILLONES SESENTA Y SEIS MIL CIENTO SESENTA Y CINCO PESOS M/cte. (\$177.066.165), una vez aprobado por el despacho judicial la conciliación.”

Ante esto, el INSTITUTO NACIONAL DE SORDOS – ISOR, expresó lo siguiente:

“Que en sesión ordinaria virtual No 18 del 8 de marzo de 2022, se presentó alcance a la ficha de conciliación mediante la cual se estudió la propuesta de conciliación para efecto de la liquidación bilateral del convenio interadministrativo 494872 de 2018 celebrado entre el INSOR y la SED Bogotá D.C. con la finalidad de someter la fórmula de acuerdo a aprobación del comité y presentar su decisión en la continuación de la audiencia de conciliación adelantada en el rad. No. E:2021- 662965, ante la Procuraduría Judicial 11 para asuntos administrativos iniciada el 14 de febrero de 2022 y suspendida para continuar el 10 de marzo a las 4.p.m. DECISIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN- Acogen la recomendación del abogado encargado del estudio del caso y DECIDIERON POR UNANIMIDAD

¹ Página 78 del documento digital “01.- 15-03-2022 EXPEDIENTE CONCILIACIÓN”.

CONCILIAR ENTRE EL INSOR Y LA SED PARA ESTABLECER los valores que se deben devolver en razón a la falta de soportes de ejecución del Convenio Interadministrativo NO. 494872 de 2018, ello en aras de garantizar la liquidación bilateral del Convenio, para ello se debe iniciar la acción de Controversias Contractuales la cual requiere una etapa previa de procedibilidad de conciliación ante la Procuraduría Delegada para Asuntos Administrativos. De no ser posible lo anterior se recomienda mantener ante la Procuraduría en la audiencia de conciliación la postura ya establecida inicialmente de reintegrar a la SED por parte del INSOR la suma de \$177.066.165 conforme a lo establecido en la comunicación interna No. 20224000008243 por la Subdirección de gestión educativa. Se expide la presente a los 8 días del mes de marzo de 2022.”

Finalmente, se dejó constancia de que las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio relativo al reintegro del saldo a favor de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN** derivada de la liquidación del convenio No. 494872-2018, por la suma de \$177.066.165, sin causación de intereses, ni indexación a la fecha de pago, el cual se hará dentro de los 10 meses contados a partir de la ejecutoria del auto que aprueba la conciliación, y que la Secretaría convocada declara a paz y salvo al **INSTITUTO NACIONAL DE SORDOS – INSOR** por todo concepto y quedan extinguidas todas las obligaciones surgidas entre las mismas, con ocasión del Convenio objeto de liquidación.

III.- TRÁMITE DE LA CONCILIACIÓN

La solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 30 de noviembre de 2021 y le correspondió a la Procuraduría 11 Judicial I para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C., quien la admitió con auto No. 001 de 8 de febrero de 2022².

La audiencia de conciliación tuvo lugar el 14 de febrero de 2022³, la cual fue suspendida para que los Comités de Conciliación de las Entidades en litigio se pronunciaran sobre la propuesta y contrapropuesta de acuerdo conciliatorio. Así, la diligencia continuó el 10 de marzo siguiente, en la que se plasmó el acuerdo al que llegaron las partes y se ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C., correspondiéndole a este Despacho.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para practicar control de legalidad al acuerdo conciliatorio de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 610 de 5 de enero de 2001, y en los artículos 155 numeral 5 y 156 numeral 5 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya que la cuantía de lo discutido en este caso no supera los 500 SMLMV.

2.- Problema Jurídico

El Despacho debe determinar si el acuerdo conciliatorio logrado el 10 de marzo de 2022, entre los apoderados de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN** y del **INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR**, se ajusta o no a los parámetros legales previstos en la Ley 640 de 2001, el Decreto 1818 de 1998 y la Ley 1395 de 2010, y por lo mismo si se le debe impartir aprobación o no.

² Página 61 del documento digital “01.- 15-03-2022 EXPEDIENTE CONCILIACIÓN”.

³ Página 65 del documento digital “01.- 15-03-2022 EXPEDIENTE CONCILIACIÓN”.

3.- Generalidades sobre la conciliación extrajudicial y presupuestos de aprobación

Ante la creciente demanda de justicia que se ha experimentado en los últimos años, en particular en lo referente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el legislador estableció como instrumento útil para solucionar los conflictos jurídicos suscitados con la Administración Pública la conciliación prejudicial o extrajudicial, que corresponde al mecanismo por el cual los futuros contendientes procesales, con la intermediación de un funcionario de la Procuraduría General de la Nación, se encuentran para buscarle una solución concertada al problema jurídico existente.

En el artículo 19 de la Ley 640 de 5 de enero de 2001 *“Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.”*, por ejemplo, se establece que *“Se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la presente ley y ante los notarios.”*. Lo mismo dice el artículo 2 del Decreto 1818 de 7 de septiembre de 1998 *“Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.”*, al atribuir carácter conciliable a los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y los que expresamente indique la ley.

Con un poco más de precisión el artículo 56 del mismo decreto señala que pueden conciliar las personas jurídicas de derecho público, por medio de sus representantes legales o sus apoderados, *“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.”*, normas que en su orden se refieren a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales.

La conciliación extrajudicial, en lo relativo a los asuntos referidos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se elevó a la categoría de requisito de procedibilidad por medio de los artículos 35 de la Ley 640 de 5 de enero de 2001, 35 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010, 13 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009 que adicionó el artículo 42A a la Ley 270 de 1996, y más recientemente el artículo 161 numeral 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por tanto, es la regla que en los asuntos concernientes a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, la parte interesada en acudir a esta jurisdicción debe, antes de cualquier cosa, solicitar al agente del Ministerio Público autorizado que convoque a diligencia de conciliación prejudicial a la autoridad pública que pretende demandar, con miras a intentar una solución mancomunada de los problemas jurídicos existentes entre ellos. Si se omite este requisito *sine qua non* con seguridad enfrentará el rechazo de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.

Ahora, no obstante que ya se tiene establecido que los asuntos pasibles de conciliación extrajudicial son *“los conflictos de carácter particular y contenido económico”* asignados a esta jurisdicción bajo los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, es menester mencionar que en esta área del derecho no son conciliables: (i) Los asuntos relativos a conflictos de carácter tributario; (ii) los asuntos cuyo trámite se rige por lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993; y (iii) los

asuntos en los que ya se haya configurado la caducidad de la acción (Decreto 1716/09 Art. 2).

Pues bien, con fundamento en la normativa citada hasta el momento y en otras disposiciones que por razones de economía no se mencionan, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que para la aprobación de los acuerdos conciliatorios logrados en los asuntos asignados al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se deben reunir los siguientes presupuestos:

“1.- De manera reiterada esta Corporación ha señalado que el acuerdo conciliatorio prejudicial se somete a los siguientes supuestos de aprobación⁴:

- a.-) La debida representación de las personas 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 (artículos 73 y 81 de la Ley 446 de 1998)”⁵.

Por tanto, el Despacho procede a examinar si cada uno de esos elementos se cumple en el *sub lite*. Veamos:

i) Capacidad y Representación de las partes

Este presupuesto se cumple respecto de la Entidad que convocó la conciliación y aceptó los términos propuestos por la entidad convocada, ya que según el Decreto 330 de 2008⁶, la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTPA D.C., es un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera, lo que se traduce en que cuenta con capacidad para concurrir a un proceso judicial y para disponer de su presupuesto. Además, en este caso actúa representada por abogado titulado, quien recibió poder de parte del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa Secretaría, delegado para llevar la representación judicial y extrajudicial según la Resolución 089 de 24 de marzo de 2021⁷.

Respecto del INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR, este supuesto igualmente se cumple, por cuanto es un establecimiento Público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Educación Nacional mediante Decreto 1823 de 1972, lo que indica que tiene capacidad para comprometer sus recursos económicos, incluso en conciliaciones prejudiciales, con el fin de terminar de forma anormal y anticipada los procesos en su contra, aunado a que en este caso actuó representada por profesional del derecho, de acuerdo al

⁴ Ver, entre otras, las providencias radicadas bajo los números: 21.677, 22.557, 23.527, 23.534 y 24.420 de 2003.

⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Auto de 29 de enero de 2004. Expediente: 850012331000200300091-01(25347). Actor: Instituto de Seguros Sociales. Demandado: E.S.E. Hospital de Yopal. M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

⁶ “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura, y las funciones de la Secretaría de Educación del Distrito, y se dictan otras disposiciones”

⁷ Página 35 y ss. del documento digital “01.- 15-03-2022 EXPEDIENTE CONCILIACIÓN”.

poder otorgado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad, aportado al expediente⁸.

ii) Derechos económicos disponibles

El Juzgado no duda en afirmar que el litigio que se pretende evitar con la conciliación prejudicial bajo estudio, recae sobre un derecho económico disponible por ambas partes, por cuanto según lo pactado en el Convenio interadministrativo No. 494872 de 27 de julio de 2018, las partes se comprometieron a hacer unos aportes en dinero para cumplir el objeto convencional, y dejaron expresamente pactado que los recursos que no se ejecutaran, serían devueltos a la parte que los aportó.

Además, la disponibilidad del derecho económico igualmente está dada por el hecho que los Comités de Conciliación de ambas Entidades autorizaron conciliar este caso, lo que implica a su vez la autorización para comprometer unos recursos financieros para el pago de lo que las partes acordaron como monto a restituir.

iii) Caducidad del medio de control

El litigio que se busca precaver con la conciliación prejudicial ajustada entre BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN y el INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR, corresponde al medio de control de controversias contractuales, el que de acuerdo al literal “j” del artículo 164 del CPACA, el término para demandar es el siguiente:

“ARTÍCULO 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. (...)

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;” (Subraya del Despacho)

Como quiera que el plazo de ejecución del Convenio interadministrativo No. 494872 de 27 de julio de 2018 se alargó hasta el 25 de junio de 2019, y que en

⁸ Página 23 del documento digital “01.- 15-03-2022 EXPEDIENTE CONCILIACIÓN”.

los estudios y documentos previos no se estableció el lapso para liquidar el mismo, dirá el Despacho que el término para interponer el medio de control de controversias contractuales inició el 25 de diciembre de 2019⁹, y como quiera que aquel no es un día hábil, el mismo empezó el 13 de enero de 2020 (día siguiente hábil), y transcurrió hasta el 13 de enero de 2022.

Así las cosas, como quiera que la solicitud de conciliación se radicó el 30 de noviembre de 2021, se concluye que el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de controversias contractuales, no se ha configurado en este asunto.

iv) Respaldo probatorio del acuerdo conciliatorio

Del material probatorio aportado en este asunto, se tiene que entre **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN** y el **INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR**, se celebró el Convenio interadministrativo No. 494872 de 27 de julio de 2018, cuyo objeto es *“REALIZAR ACCIONES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN PROGRESIVO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA OFERTA BILINGÜE BICULTURAL PARA LA POBLACIÓN SORDA, A NIVEL ADMINISTRATIVO, TÉCNICO, COMUNITARIO Y PEDAGÓGICO, EN EL MARCO DE LO ESTABLECIDO EN EL DECRETO 1421 DE 2017 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA EN EL MARCO DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA, LA ATENCIÓN EDUCATIVA A LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD”*.

Según el Acta de Inicio, firmada por las partes el 1° de agosto de 2018¹⁰, el Convenio interadministrativo No. 494872 de 2018 tenía las siguientes condiciones: i) Registro Presupuestal No. 4355 con fecha del 30 de julio de 2018; ii) valor \$390.000.000.00 M/Cte.; iii) aportes SED: \$300.000.000.00 M/Cte.; iv) aportes del Asociado: \$90.000.000.00 M/Cte.

Del documento denominado *“estudios y documentos previos”*, contentivo de las obligaciones pactadas entre las partes del Convenio interadministrativo No. 494872 de 2018, se destacan las contenidas en el literal “o”¹¹ relativa al desembolso de los aportes, en las que se acordó que i) *“el INSOR deberá presentar informes al supervisor sobre el manejo de los recursos asignados a este convenio. La SED podrá suspender su apoyo, cuando por cualquier causa no sea posible cerciorarse del empleo de tales recursos o cuando éstos se cedan o destinen a actividades distintas del objeto del presente convenio; y que ii) “El saldo de los recursos aportados por la SED para el presente convenio que no hubiera sido ejecutado por el INSOR durante el período de ejecución del presente Convenio deberá ser devuelto y consignado por parte del INSOR a la Dirección Distrital de Tesorería”*.

De igual forma, se aportaron documentos que demuestran el primer desembolso efectuado por la Secretaría de Educación Distrital al Instituto Nacional para Sordos, tales como el Acta de Supervisor No. 1 para Autorizar Desembolso y Certificación de desembolso de 12 de octubre de 2018, por valor de \$90.000.000.00 M/Cte.¹².

Así mismo, se adjuntaron documentos que demuestran el segundo desembolso efectuado por la Secretaría de Educación Distrital al Instituto Nacional para Sordos, como el Acta de Supervisor No. 2 para Autorizar Desembolso y

⁹ Fecha que nace de contabilizar el lapso de 2 meses contados a partir del vencimiento del término de 4 meses que la Ley autoriza a liquidar el contrato después de la terminación del mismo.

¹⁰ Página 201 del documento digital “494872-2018 t-1” visible en la carpeta “13.- 03-05-2022 ANEXOS”

¹¹ Página 20 del documento digital “494872-2018 t-1” visible en la carpeta “13.- 03-05-2022 ANEXOS”

¹² Página 4 a 18 del documento digital “494872-2018 t-2” visible en la carpeta “13.- 03-05-2022 ANEXOS”

Certificación de desembolso de 12 de octubre de 2018, por valor de \$90.000.000.00 M/Cte.¹³.

Y se aportó Acta No. 3 para Autorizar Desembolso, en el que se dejó constancia de que la supervisión *“verificó el cumplimiento de las actividades a cargo del asociado, en virtud de lo cual se establece la procedencia de la autorización del tercer (3) y último desembolso por valor de \$ 115.921.350 m/cte. A la fecha el porcentaje de ejecución presupuestal es del 66 %. Es de aclarar que esta situación no afectó la entrega de los productos contratados, los cuales fueron entregados y recibidos en su totalidad a satisfacción por la Secretaria de Educación del Distrito”*¹⁴.

Del mismo documento, también se puede concluir que el Convenio interadministrativo No. 494872 de 2018 fue objeto de 3 modificaciones. La primera, de fecha 26 de noviembre de 2018, relativa a la modificación de los productos a entregar para los desembolsos; la segunda, fechada el 5 de diciembre 2018, por la cual se prorrogó el plazo de ejecución por 3 meses y se adicionó el valor del Convenio; y la tercera del 9 de abril de 2019, con la que se prorrogó el Convenio hasta el 25 de junio de 2019. Además, se dejó constancia de que el acuerdo de voluntades estuvo suspendido entre el 19 de diciembre de 2018 al 13 de enero de 2019.

De otro lado, se aportó Informe Final de Auditoría Interna de 13 de septiembre de 2019¹⁵, suscrito por la oficina Asesora de Control Interno de Instituto Nacional para Sordos – INSOR, con el objetivo de *“Evaluar y verificar las operaciones jurídicas, administrativas, técnicas y financieras, con el fin de tener claridad en la ejecución del convenio y la confiabilidad de las operaciones en el cumplimiento de lo acordado”*, con el que se concluyó respecto del Convenio Interadministrativo No. 494872 de 2018, lo siguiente:

“CONCLUSIÓN:

Al finalizar la auditoría se pudo concluir bajo evidencias que INSOR cumplió con la entrega de los productos pactados en el convenio, sin embargo, la ejecución financiera evidenciada fue de \$115.921.350 de los aportes recibidos de la Secretaría de Educación Distrital. Contratación que fue realizada en la vigencia 2019.

A continuación, se presenta el resultado financiero del convenio, observado en el desarrollo de la auditoría:

BALANCE GENERAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 494872 de 2018						
APORTANTES	VALOR APORTES	VALOR PAGADO POR LA SED AL INSOR	VALOR EJECUTADO DE LO PAGADO CON EVIDENCIAS	% DE RECURSOS EJECUTADOS CON APORTES DE LA SED	RECURSOS RECIBIDOS POR INSOR NO EJECUTADOS	RECURSOS NO GIRADOS POR LA SED A INSOR
SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRICTAL – SED	450.000.000.00	295.921.350.00	115.921.350.00	39%	180.000.000.00	154.078.650.00
INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR	135.000.000.00					
TOTALES	585.000.000.00	295.921.350.00	115.921.350.00	39%	180.000.000.00	154.078.650.00

No obstante lo anterior, con Comunicación Interna No. INSOR-20224000008243 de 14 de febrero de 2022¹⁶, la Subdirección de Gestión

¹³ Página 2 a 14 del documento digital “494872-2018 t-3” visible en la carpeta “13.- 03-05-2022 ANEXOS”
¹⁴ Página 45 a 48 del documento digital “494872-2018 t-6” visible en la carpeta “13.- 03-05-2022 ANEXOS”
¹⁵ Página 345 y ss., del documento digital “Informe de auditoría” visible en la carpeta “13.- 03-05-2022 ANEXOS”.
¹⁶ Página 98 y ss., del documento digital “ 01.- 15-03-2022 EXPEDIENTE CONCILIACIÓN” visible en la carpeta “13.- 03-05-2022 ANEXOS”.

Educativa del Instituto Nacional para Sordos, informó que esa Dependencia “revisó nuevamente la ejecución financiera del Convenio Interadministrativo No. 494872 de 2018 suscrito entre el INSOR y la SED Bogotá”, encontrando lo siguiente:

En razón a lo anterior, relaciono el resumen del informe final contable y financiero, el cual fue remito a la SED el 24 de junio del 2021:

APORTES REALIZADOS POR LA SED				
FECHA Y No. ORDEN DE PAGO	VALOR COBRADO	RETENCIÓN POR ESTAMPILLAS	VALOR REAL INGRESADO	VALOR EJECUTADO
26/10/2018 - 20891	\$ 90.000.000,00	\$ 990.000,00	\$ 89.010.000,00	\$ -
21/12/2018 - 26179	\$ 90.000.000,00	\$ 990.000,00	\$ 89.010.000,00	\$ -
26/07/2019 - 29438	\$ 115.921.350,00	\$ 1.275.135,00	\$ 114.646.215,00	\$ 115.600.050,00
TOTAL	\$ 295.921.350,00	\$ 3.255.135,00	\$ 292.666.215,00	\$ 115.600.050,00
VALOR A REINTEGRAR		\$ 177.066.165,00		

Así, concluyó que los recursos a reintegrar por parte del INSOR no corresponden con lo presentado en el borrador del informe final financiero “toda vez que, el valor a reintegrar a la secretaria de educación del distrito es la suma de CIENTO SETENTA Y SIETE MILLONES SESENTA Y SEIS MIL CIENTO SESENTA Y CINCO PESOS M/cte. (\$ 177.066.165), obtenido de la diferencia entre el “valor real ingresado y el valor ejecutado”. Esto dado que el valor propuesto por la SED no incluye el descuento de estampillas que se realizó en el último desembolso, y por la naturaleza jurídica del convenio no es procedente realizar retenciones a desembolsos por administración de recursos”. Liquidación que posteriormente fue avalada por el Comité de Conciliación de la Secretaría convocante.

Con el material probatorio relacionado en antecedencia, se tiene que, en efecto, entre **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN** y el **INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR** se celebró el Convenio interadministrativo No. 494872 de 2018, en el que se pactaron 3 desembolsos que se concretaron en las sumas de i) 90.000.000, ii) \$90.000.000, y iii) \$115.921.350. Sin embargo, luego de efectuar el estudio de la ejecución financiera del acuerdo de voluntades, se concretó finalmente el valor de \$177.066.165, como el monto de los recursos recibidos por el INSOR pero no ejecutados.

Así las cosas, como quiera que igualmente se pactó que el saldo de los recursos aportados por la Secretaría de Educación Distrital para el Convenio que no hubiera sido ejecutado por el INSOR durante el periodo de ejecución del presente Convenio debería ser devuelto, y que precisamente el litigio versa sobre la suma de dinero que debe ser restituida y que a la fecha no ha sido devuelta, monto que además ya fue conciliado por las partes, se tiene que existe el suficiente material probatorio para aprobar la conciliación en estudio.

v) Indemnidad del patrimonio público

Solo resta verificar que el acuerdo logrado entre las partes no resulte lesivo para el erario, pues si bien la conciliación prejudicial es un instrumento idóneo para solucionar conflictos jurídicos con las entidades públicas, la misma no se puede emplear como fuente de enriquecimiento injustificado para sus promotores y de contera, como herramienta para desfaltar el patrimonio estatal.

Es claro, desde la perspectiva objetiva, que la cantidad de dinero global por la que se concilió el eventual litigio entre las partes, resulta beneficiosa para el INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR, ya que la suma de dinero a restituir por su parte es la cantidad recibida y no ejecutada en virtud de los

aportes pactados en el Convenio interadministrativo No. 494872 de 2018, sin que se reconozca alguna indexación o intereses moratorios. De igual forma, el monto pactado es justo para BOGOTÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, pues se beneficiará de la devolución del dinero que aportó en el Convenio y que se comprobó que no fue ejecutado por su asociado, cumpliendo así el deber de restitución de los aportes pactado en ese acuerdo convencional.

Con todo, dado que la controversia que se pretende evitar a través de la conciliación que se estudia, es precisamente la liquidación del Convenio interadministrativo No. 494872 de 2018, concluye esta Judicatura que es viable aprobar el acuerdo conciliatorio que se plantea, en el entendido que se tiene acreditado la obligación pactada en el Convenio, la falta de reintegro de los dineros recibidos y no ejecutados por el asociado y el *quantum* del dinero a restituir en favor de la Entidad convocante, por lo que la devolución del dinero que se aprobará no lesiona el patrimonio público.

vi) Acotación final

El Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009 *“Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.”*, expedido por el Presidente de la República, dispone en el artículo 9 numeral 3 inciso 3 que el acta de conciliación se firmará por las personas o autoridades que intervinieron en la diligencia, incluido por supuesto el agente del Ministerio Público, *“y a ella se anexará original o copia auténtica de la respectiva acta del Comité de Conciliación o se aportará un certificado suscrito por el representante legal que contenga la determinación tomada por la entidad.”*.

Conforme a la norma anterior, pareciera que la acreditación de la decisión adoptada por parte del Comité de Conciliación de la entidad ante el agente del Ministerio Público o el funcionario jurisdiccional, solamente se pudiera hacer por medio de la aducción del original o copia auténtica de la respectiva acta del comité correspondiente o con certificación firmada por el representante legal de la respectiva entidad, sin que fuera posible la admisión de una prueba supletoria.

Sin embargo, para esos fines debe tomarse en cuenta lo normado en el artículo 2.2.4.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015 *“Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho.”*, que dice:

“Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta **o certificación en la que consten sus fundamentos.**” (Negrillas del Despacho)

Esta disposición, a diferencia del artículo 9 numeral 3 inciso 3 del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, permite que el contenido de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación se dé a conocer por medio de certificación expedida por el vocero del mencionado Comité, el cual cuenta con una Secretaría Técnica, que según lo prescrito en el artículo 20 numeral 1 del decreto en cuestión, atribuye a su Secretario la función de *“Elaborar las actas de cada sesión del comité.”*, documentos que deberán confeccionarse y firmarse por el Presidente y el Secretario del Comité dentro de los cinco días siguientes a la respectiva sesión.

En este orden de ideas, la interpretación sistemática del artículo 9 numeral 3 inciso 3 del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009 y del artículo 2.2.4.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015, llevan a concluir que la acreditación

de la decisión asumida por el Comité de Conciliación de la respectiva entidad, se puede dar a conocer a la Procuraduría General de la Nación y al Juez Administrativo, a través de cualquiera de los siguientes medios: (i) Original del acta del Comité de Conciliación; (ii) copia auténtica del acta del Comité de Conciliación; (iii) certificación expedida por el representante legal de la respectiva entidad; y (iv) Certificación emitida por el secretario técnico del Comité de Conciliación.

Lo último no solo tiene respaldo en la norma arriba señalada, sino que también resulta coherente con la función principal atribuida al Secretario del Comité de Conciliación, funcionario a quien le concierne “Elaborar las actas de cada sesión del comité.”¹⁷, y firmarlas junto con el presidente de la respectiva entidad en un plazo no mayor a cinco días, contados a partir de la correspondiente sesión.

Por tanto, es razonable que también se habilite al Secretario del Comité de Conciliación para certificar o hacer saber a las autoridades interesadas de lo resuelto por ese cuerpo colegiado en torno a conciliar o no un proceso judicial en curso o un litigio en su fase prejudicial, ya que es el funcionario que de primera mano tiene conocimiento sobre lo decidido por el citado Comité.

Ahora, en el *sub lite* los apoderados de BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN y del INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR aportaron constancias de sus comités de Conciliación, con las que hace constar que los mismos avalaron la solicitud de conciliación, tal como quedó consignado en el acta de audiencia llevada a cabo el 10 de marzo de 2022, ante la Procuraduría 11 Judicial I para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social de Tunja con Asignación de Funciones en la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa.

Por consiguiente, bien puede afirmarse que las propuestas conciliatorias presentadas por BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN y de el INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR, se adoptaron y comunicaron por medio de la autoridad competente, lo que lleva al juzgado a reafirmar su conclusión de que el acuerdo de conciliación que es materia de examen de legalidad en esta providencia, sí debe aprobarse.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR el Acuerdo Conciliatorio firmado el diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022), ante la Procuraduría 11 Judicial I para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social de Tunja con Asignación de Funciones en la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, entre los apoderados judiciales de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN** y del **INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS – INSOR**.

SEGUNDO: DECLARAR que el Acuerdo Conciliatorio de diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022) y esta providencia, producen efectos de cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo.

TERCERO: Por Secretaría y a costa de la parte interesada, expídase copia auténtica del acuerdo conciliatorio y de esta providencia.

¹⁷ Ver artículo 20 numeral 1 del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009 y el artículo 2.2.4.3.1.2.6 del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015.

CUARTO: En firme esta providencia archívese el expediente, dejando las anotaciones del caso en el Sistema Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

JFAT

Correos Electrónicos	
Convocante	chepelin@hotmail.fr;
Convocado	notificacion.judicial@insor.gov.co
Min. Público	mferreira@procuraduria.gov.co

Firmado Por:

Henry Asdrubal Corredor Villate
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
038
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 533daf4c413b48c8d06def0864eafcb6c64472a721293c13575008ae9f579d6f
Documento generado en 16/05/2022 11:04:15 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>