Arauca, Arauca, 16 de marzo de 2021.

Radicado No.	:	81 001 3333 001 2018 00288 00
Demandante	:	Nación – Ministerio del Interior
Demandado	:	Municipio de Fortul
Naturaleza	:	Conciliación Judicial Administrativa
Providencia	:	**Decide conciliación judicial**

Procede el Despacho a resolver lo pertinente sobre la legalidad de la conciliación judicial administrativa de la referencia, la cual fue realizada en la audiencia inicial celebrada el 15 de diciembre de 2020 y reanudada el 02 de febrero de 2021 (expediente digital).

ANTECEDENTES

i. Hechos

- El día 26 de octubre de 2016 se celebró Convenio Interadministrativo M-1619 de 2016 entre la Nación – Ministerio del Interior /FONSECON y el municipio de Fortul. El objeto fue *«Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover la convivencia ciudadana, a través de la ejecución de un Centro de Integración Ciudadana -CIC- en el municipio de Fortul – Arauca»*. Su valor fue de OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS ($885.000.000,00), con un término de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2017 por las prórrogas y suspensiones suscrita entre las partes.

- A través de informe de supervisión del convenio, se manifestó que el municipio de Fortul a la fecha no había entregado los documentos[1] necesarios para liquidar el convenio interadministrativo M-1619 de 2016. Con fundamento en ello la Nación – Ministerio del Interior – FONSECON acude a esta jurisdicción para que defina el asunto.

ii. Pretensiones

En resumen, se formularon las siguientes:

2.1. Se declare el incumplimiento de las obligaciones a cargo del municipio de Fortúl contenidas en la cláusula cuarta, vigésima novena, y en los numerales 22, 27, 38 y 46.13 de la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo M-1619 de 2016.

2.2. Como consecuencia de la anterior declaración, se condene al municipio de Fortúl a pagar la suma de CIENTO SETENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS ($177.000.000,00).

2.3. Igualmente se condene a la Entidad demandada a pagar la suma de OCHENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS ($88.500.000,00), por concepto de cláusula penal pecuniaria equivalente al 10% del valor total del Convenio.

2.4. Que se ordene la liquidación judicial del Convenio Interadministrativo M-1619 de 2016, de conformidad con el articulo 60 de la ley 80 de 1993 y el articulo 11 de la ley 1150 de 2007.

---

[1] Descritos ampliamente en el numeral 3.7 de la Demanda (Ver expediente digital)

2.5. Que se ordene la indexación y actualización de las sumas de dinero a las que resulte condenado el demandado hasta el momento del pago.

2.8. Que se condene en costas procesales.

iii. Trámite

3.1. La demanda fue presentada el 15 de mayo de 2018 correspondiéndole al Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Despacho que mediante auto adiado 29 de mayo de 2018 realizó la remisión por competencia territorial. El asunto fue asignado a este Juzgado por reparto.

3.2. Una vez se surtió la correspondiente remisión, este Despacho realizó su admisión, corrió traslado y se tramitó su contradicción.

3.3 El día 15 de diciembre de 2020 se celebró audiencia inicial, donde la parte demandante manifestó que el municipio de Fortúl había cumplido con la totalidad las obligaciones pactadas en el Convenio Interadministrativo M-1619 de 2016, por lo que le asiste animo conciliatorio. En iguales términos la parte demandada manifestó tener animo conciliatorio, pero no allegó en ese momento la postura precisa del Comité de Conciliación. El Ministerio Público solicitó la suspensión de la audiencia en vista de lo manifestado por las partes. El Despacho suspendió la audiencia para ser reanudada el día 02 de febrero del 2021 a las 09:00 am.

3.3. Reanudada la audiencia, las partes adjuntaron las certificaciones del comité de conciliación, en iguales términos la parte demandante allegó al Despacho informe de supervisión donde se describe la ejecución en un 100% de las obligaciones pactadas en el Convenio Interadministrativo M-1619 de 2016.

3.4. Del acuerdo conciliatorio las partes solicitaron al Despacho impartirle aprobación judicial.

iv. La propuesta de conciliación

Dentro de la audiencia inicial la parte demandante a través de su apoderado allegó parámetro de conciliación así:

> «El Comité de Conciliación del Ministerio del Interior, en decisión unánime, determinar que se CONCILIEN TOTALEMTE las pretensiones originales de la demanda, en virtud a que, de acuerdo con la documentación aportada y escuchados los argumentos del apoderado, el municipio cumplió con todas las obligaciones a su cargo (…)»[2]

En iguales términos allegó certificación por parte del Secretario Técnico del Comité de Conciliación, quien señaló:

> «Que el Comité de Conciliación del Ministerio del Interior, en sesión ordinaria celebrada el día 13 de Julio de 2020, previo estudio de la ficha No. 30843 de conciliación del proceso de controversias contractuales radicado No. 81001333300120180028800 ID 1365960 adelantado por el Ministerio del Interior en contra del Municipio de Fortul, Arauca que cursa en el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Arauca, Arauca, decidió PROPONER FORMULA CONCILIATORIA TOTAL, teniendo en cuenta que se encuentran cumplidas en su totalidad las obligaciones pactadas en el convenio correspondiente (…) »[3]

[2] Documento 23Acta Comité de Conciliación, Fol 3 (Exp. Digital).
[3] Documento 07 Certificación Comité Conciliación (Exp. Digital).

Así mismo allegó documento bajo radicado MEN-19-20782-SIN-4020 que refleja la revisión efectuada por el Supervisor del Convenio Interadministrativo M-1619 de 2016, donde se incluye el balance financiero arrojando como saldo por ejecutar ($0,00). Se hace constar que el municipio reintegró por concepto de rendimientos financieros la suma de $16.293.014,00 a la parte demandante.

Respecto a la propuesta de la parte demandada, según Acta N° 001 del 27 de mayo de 2020 se dice:

> «Una vez contextualizado por parte de la asesora jurídica el proceso de referencia y la solicitud, se coloca a disposición del comité el estudio del asunto con lo que se procede a decidir asistir a la diligencia convocada por el ministerio del interior, toda vez que esta administración tiene animo conciliatorio y aspira dar por terminado el proceso en los mejores términos (…)»[4]

CONSIDERACIONES

i. Conciliación judicial administrativa

En Colombia, desde antaño, y se puede comenzar con la ley 23 de 1991, se han expedido por el legislador una serie de leyes tendientes a descongestionar el aparato judicial. El propósito, dar cumplimiento a uno de los fines del poder jurisdiccional, como lo es, lograr para las personas una justicia pronta y cumplida. Una de las herramientas que ha campeado como estrategia de descongestión, son los mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre ellos, preponderantemente, **la conciliación** *-para el caso de lo contencioso administrativo-,* la cual ha merecido una variada regulación como la que se pasa a enlistar:

- ✓ Ley 23 de 1991 *«Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones»*

- ✓ Ley 446 de 1998 *«Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia»*

- ✓ Ley 640 de 2001 *«Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones»*

- ✓ Ley 1285 de 2009 «Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia»

- ✓ Ley 1367 de 2009 «*Por la cual se adicionan unas funciones al Procurador General de la Nación, sus Delegados y se dictan otras disposiciones»*.

- ✓ Ley 1395 de 2010 *«Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial».*

- ✓ Decreto 075 de 2010 *«Por el cual se expiden disposiciones para agilizar la solución de controversias entre diferentes entidades y organismos del Sistema General de Seguridad social en Salud»,* entre otros.

- ✓ Ley 1437 de 2011 (CPACA), arts. 161.1, 180.8 y 192 inc. 4º.

[4] Documento 21 parámetros fortul (Exp. Digital).

Estas normas forman todo un sistema -*el de los mecanismos alternativos de solución de conflictos*-, al punto que cada una se profiere para modificar, adicionar, precisar, o derogar disposiciones en las que se encuentran enlazadas las figuras que les hacen parte. La conciliación, la amigable composición, el arbitraje, el arreglo directo, etc., son alguno ejemplos. Por esto, la interpretación que debe hacerse a todas las condiciones que sobre ellas se hace, debe ponerse en contexto de este ordenamiento para cuando haya vacíos. Se debe acudir a sus principios, inspiraciones y definiciones que en todo caso se entretejen jurídicamente porque tratan el mismo tema, no de forma separada sino conexa y coherente. Tan así, que el propio legislador del 2001, mediante el artículo 48 de la ley 640 de ese año, le ordenó al ejecutivo que, dentro de los tres meses siguientes a la expedición de la norma, compilara todas las normas aplicables a la conciliación previstas en la ley 446 de 1998 y 23 de 1991. La idea siempre ha sido considerar que respecto a la conciliación existe un único cuerpo normativo, solo que se encuentra diseminado en la legislación nacional.

ii. La conciliación en la Jurisprudencia del Consejo de Estado

2.1. La institución de la conciliación ha sido analizada por el Consejo de Estado a lo largo de su jurisprudencia, de la cual importa destacar algunas reglas importantes.

2.2. Se ha dicho que, aunque la conciliación constituya un mecanismo amigable de terminación o precaución de litigios, al que las partes pueden llegar de forma libre ante un tercero imparcial, lo acordado **no** conduce *per se* a su **aprobación judicial**, en tanto al juez le corresponde determinar la legalidad del compromiso, teniendo en cuenta la naturaleza pública de los recursos estatales[5].

2.3. igualmente se ha explicado por la jurisprudencia, que *«son varios los elementos característicos de la conciliación como mecanismo de solución de conflictos: (1) la autocomposición de acuerdo con la cual "las partes pueden abordar la solución del conflicto, ya sea comunicándose e intercambiando propuestas directamente —y en este caso estamos ante una negociación—, o bien con la intervención de un tercero neutral e imparcial que facilita y promueve el diálogo y la negociación entre ellas —y en ese evento nos encontramos ante la mediación, en cualquiera de sus modalidades"; (2) que se vierta en "un documento que por imperio de la ley hace tránsito a cosa juzgada y, por ende, obligatorio para éstas" ; y, (3) tiene dos acepciones: "una jurídico procesal, que lo identifica o clasifica como un mecanismo extrajudicial o trámite procedimental judicial que persigue un fin específico; y otra jurídico sustancial que hace relación al acuerdo en sí mismo considerado. Bajo estar dos acepciones son las partes las que en ejercicio de su libertad dispositiva deciden voluntariamente si llegan o no a un acuerdo, conservando siempre la posibilidad de acudir a la jurisdicción, es decir, a los órganos del Estado que constitucional y permanentemente tienen la función de administrar justicia para que en dicha sede se resuelva el conflicto planteado"[6]».*

[5] CE. Secc. III. Providencia del 18 de julio de 2007. MP. Ruth Stella Correa Palacios. Exp. 31838: *"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"*

[6] CE. Secc. III. Subsecc. C. providencia del 18 de mayo de 2017. MP. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Exp. 41.256.

2.4. El artículo 73 de la ley 446 de 1998, advierte que la conciliación deberá improbarse *«cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público».*

En virtud lo expuesto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido los siguientes requisitos para que se apruebe la conciliación:

> «**A. Caducidad**: que no haya operado el fenómeno de la caducidad de la acción (artículo 61 Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 Ley 446 de 1998). (…)
>
> **B. Derechos económicos:** que el acuerdo conciliatorio verse sobre derechos económicos disponibles por las partes (artículo 59 Ley 23 de 1991 y 70 Ley 446 de 1998). (…)
>
> **C. Representación, capacidad y legitimación:** que las partes estén debidamente representadas, tengan capacidad para conciliar y que se encuentre acreditada su legitimación en la causa. (…)
>
> **D. Pruebas, legalidad y no lesividad:** que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley y no resulte lesivo para el patrimonio público (artículo 65 A Ley 23 de 1991 y artículo 73 Ley 446 de 1998)…[7]»

Las condiciones precitadas deben obrar en su totalidad dentro de la propuesta de acuerdo conciliatorio judicial. La sola falta de uno de ellos conllevaría necesariamente a su improbación, quedando relevado el operador judicial de estudiar la existencia de los demás, dada la naturaleza de inseparabilidad de los mismos.

2.5. Como la conciliación refleja la voluntad libre de las partes de satisfacer determinada pretensión de manera directa, el juez puede aprobarla, incluso, de modo parcial. Sin embargo, no se puede afectar o fraccionar la unidad material de la pretensión específica acordada, de manera que se le otorgue efectos jurídicos a la decisión amistosa, sin que se varíen aspectos medulares del arreglo:

> «Aprobarlo parcialmente significa que, después del estudio respectivo, se concluye que algunos de los puntos que se acordaron se ajustan a los presupuestos prescritos para su aprobación, pero otros no. Por ejemplo, si se concilia en la totalidad de las pretensiones indemnizatorias, es posible que el daño moral se encuentre acreditado dentro del proceso, pero el perjuicio material no, por lo tanto, a pesar de que las partes hayan consentido en dicha solución, no podría el juez darle vía libre a esta manifestación, si una parte del mismo no cumple con los requisitos necesarios, entonces aprobarlo parcialmente sería permitir que el acuerdo sobre perjuicios morales haga tránsito a cosa juzgada, pero que el litigio respecto al daño material debe continuar el trámite judicial.
>
> Un escenario diferente se presenta cuando el juez interviene en el acuerdo modificando su contenido, esto es, si por ejemplo se pactó un plazo de dos años para cumplir con la obligación, y el juez procede con la aprobación del mismo pero reduciendo el plazo a un año.
>
> Ahora, si bien los tres supuestos anteriores son posibles fácticamente hablando, lo cierto es que el ordenamiento jurídico colombiano, vía jurisprudencial, ha reducido la posibilidad del juez a aprobarlo totalmente o improbarlo totalmente, basando su tesis en el hecho de que la ley, al definir dicho trámite judicial, solo dotó al juez de esas dos posibilidades, pues el artículo 24 de la Ley 640 de 2001…
> (…)
> En este sentido, se ha observado como la negativa a aprobar parcialmente los acuerdos, ha limitado la consecución del fin mismo de la conciliación, que es la resolución del conflicto por las mismas partes, lo que contribuye indirectamente a la descongestión judicial.
>
> En conclusión, es evidente la necesidad de **realizar un cambio jurisprudencial**, en tanto se está desconociendo la importancia de los acuerdos válidos que logran las partes,

[7] CE. Secc. III. Subsecc. A. Providencia del 24 de julio de 2018. MP. Carlos Alberto Zambrano B. Exp. 46.768.

subordinándolos al devenir de los acuerdos que no cumplieron con los requisitos para su aprobación. Entonces, como la aprobación parcial no significa una injerencia en la esfera privada de los administrados, en tanto no se está resolviendo el sentido de los temas improbados, puesto que queda abierta la posibilidad que tienen las partes de volver a conciliar sobre estos o permitir su trámite vía jurisdiccional, nada obsta para que se permita aprobar parcialmente los acuerdos conciliatorios, en aras de realizar los fines de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y contribuir con la descongestión judicial[8]» (se resalta).

iii. Revisión de la conciliación judicial

Expuesto lo anterior, el Despacho procederá a estudiar cada uno de los requisitos enunciados en la motivación **2.4** de esta providencia, así:

3.1. Caducidad: De acuerdo al artículo 164.2 del CPACA, en los siguientes contratos, el término de dos (02) años se contará así *«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».*

El convenio dentro de su cláusula cuarta se estipuló que la liquidación bilateral se realizaría dentro de los seis (6) meses. También se tiene claro que el convenio terminó el **30 de noviembre de 2017**. Por ello, partiendo de la premisa v) del artículo 164.2, se realiza el siguiente conteo:

Liquidación bilateral[9]		
Tiempo	**Desde**	**Hasta**
6 meses contados a partir del día siguiente al término de la ejecución contractual.	01/12/2017	30/05/2018

Liquidación unilateral[10]		
Tiempo	**Desde**	**Hasta**
2 meses contados a partir del día siguiente al término del plazo para liquidar bilateral.	31/05/2018	31/07/2018

Liquidación bilateral, unilateral o ante sede judicial[11]		
Tiempo	**Tiempo**	**Tiempo**
2 años contados a partir del día siguiente al término del plazo para liquidar unilateralmente.	01/08/2018	03/08/2020

Del anterior análisis, se desprende que la oportunidad para acudir ante la jurisdicción por la ausencia de liquidación bilateral o unilateral era hasta el día **03 de agosto del 2020**. Visto en Acta individual de reparto, el presente

[8] CE. Secc. III. Auto del 24 de noviembre de 2014. MP. Enrique Gil Botero. Exp. 37747.
[9] Visto en la cláusula cuarta del Convenio según certificación del supervisor folio 12 expediente digital
[10] Según lo contemplado por el articulo11 de la ley 1150 de 2007
[11] Según lo contemplado por el articulo11 de la ley 1150 de 2007 y desarrollo jurisprudencial en materia contractual.

asuntó se radicó el día **15 de mayo del 2018**, encontrándose en términos para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

3.2. Derechos económicos. Este requisito se satisface en tanto se observa que el Supervisor del Convenio Interadministrativo M-1619 de 2016, hace constar que según balance financiero el saldo por ejecutar es de ($0,00). En el mismo documento, se reflejó la devolución de los rendimientos financieros a la cuenta del demandante. El supervisor hace constar que hizo una revisión de los documentos que hacen parte de la ejecución del convenio, encontrando todos en regla. En consecuencia, la discusión planteada versó sobre derechos económicos disponibles para las partes.

3.3. Representación, capacidad y legitimación. Este presupuesto se evidencia satisfecho, en la medida que las partes conciliantes son capaces en los términos del artículo 1503 del Código Civil para ser sujetos de derechos y obligaciones, con personería jurídica para actuar, a través de sus apoderados, con el poder debidamente conferido.

La legitimación por activa como por pasiva salta a la vista, por cuanto la controversia involucra a las mismas partes del contrato estatal. Además, las partes estuvieron en la audiencia inicial debidamente representada mediante apoderado judicial, según lo exige el artículo 160 del CPACA, tal como se constata en el acta y el registro de audio - video que hace parte integra del expediente digital.

3.4. Pruebas, legalidad y no lesividad. El Despacho considera procedente la conciliación efectuada entre las partes.

Lo conciliado es lícito porque se ajustó a lo pactado en el contrato. El informe de supervisión de la parte demandante, al realizar una «*revisión documental»,* encontró que el municipio de Fortul había remitido la totalidad de los documentos para acreditar su **cumplimiento** respecto al convenio celebrado. Según los documentos que hacen parte integral del presente proceso, se refleja que hubo un **cumplimiento total** de las obligaciones pactadas entre las partes. Así el alcance del convenio logró su cometido, por lo que su viabilidad de liquidar es apremiante.

Tampoco fue lesivo el arreglo, en tanto el ente territorial hizo la **devolución** de los rendimientos financieros generados por los dineros dados a esta en el Convenio. El municipio **acreditó** haber efectuado los pagos por una suma de $885.000.000,00 lo que demuestra un saldo de $0,00 por ejecutar. Este balance fue verificado por el supervisor sin observaciones, siendo plausible que las partes queden a paz y salvo mutuamente.

Por todo lo expuesto el Despacho no encuentra un reparo a la conciliación de las partes, ya que el convenio cumplió con su finalidad.

4. Conclusión

A partir de lo expuesto se extrae la completitud de los requisitos para aprobar la conciliación judicial. En definitiva, lo acordado: **i)** se sustenta en pruebas, **ii)** no infringe la ley **iii)** ni lesiona el patrimonio público. Por consiguiente, la conciliación se aprobará sobre:

Liquidar de forma judicial el Convenio Interadministrativo M-1619 de 2016 y como consecuencia, declarar a las partes a paz y salvo, conforme al balance de efectuado por el supervisor del contrato en memorando MEM19-20782-SIN-4020, el cual hará parte integral de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO: Aprobar en todas sus partes el acuerdo de conciliación judicial celebrado por las partes dentro del presente proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Liquidar de forma judicial el Convenio Interadministrativo M-1619 de 2016 y como consecuencia, **declarar** a las partes a paz y salvo, conforme al balance de efectuado por el supervisor del contrato en memorando MEM19-20782-SIN-4020, el cual hará parte integral de la presente providencia.

TERCERO: Advertir que el acta de la audiencia donde se celebró el acuerdo conciliatorio y el presente auto aprobatorio de conciliación judicial debidamente ejecutoriado prestan mérito ejecutivo y tiene efectos de cosa juzgada.

CUARTO: Expedir por secretaría las copias respectivas con las constancias legales del caso a costa del interesado.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, liquidar los gastos del proceso, devolver el remanente si lo hubiere y archivar las diligencias, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado Por:

JOSE ELKIN ALONSO SANCHEZ

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARAUCA

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:
2e5e52fd3bc661488657992695a80a65876bf22f366fe6c3232eba137d80c041

Documento generado en 16/03/2021 01:17:42 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica