



Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca
SALA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

Santa Bárbara de Arauca, Arauca, jueves, veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015)

REF: RADICACION No. : 81-001-2339-000-2014-00015-00

ACCION : CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

DEMANDANTE : ANA LUISA MOLAVOQUE ESLAVA

DEMANDADO : MUNICIPIO DE ARAUCA

AUTO
INTERLOCUTORIO

Procede la Sala a estudiar la aprobación o improbación de la conciliación prejudicial celebrada el veinticuatro (24) de julio del 2014, ante el despacho de la Procuraduría 52 Judicial II Administrativa de Arauca, dentro del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

La señora ANA LUISA MOLAVOQUE ESLAVA a través de apoderado judicial debidamente constituido, el 24 de julio de 2014 presentó solicitud de conciliación extrajudicial, convocando al municipio de ARAUCA, a fin de conciliar los valores a que tiene derecho por la existencia de una relación laboral durante los años 2003 al 2014.

1.- HECHOS

- Expone la solicitante que celebró contratos con el municipio de Arauca desde el 01 de abril del 2003 hasta el 31 de marzo de 2014 para prestar sus servicios personales en funciones de digitadora, apoyo técnico y auxiliar en diferentes áreas administrativas de la alcaldía municipal de Arauca.
- Que durante el extenso período que prestó sus servicios al municipio de Arauca lo hizo bajo subordinación jerárquica, recibiendo remuneración mensual, cumpliendo horario de trabajo en la sede oficial de la alcaldía municipal de Arauca, en donde le asignaban labores sus respectivos superiores inmediatos con elementos y mobiliario de oficina a cargo de esa entidad

territorial.

- Que durante todo el extenso período que prestó sus servicios al municipio, no se le reconocieron prestaciones sociales ni ningún otro emolumento de carácter laboral, con fundamento en que por tratarse de contratos de prestación de servicios no hay lugar al pago de los mismos.
- Señaló que entre las obligaciones que como contratista le correspondían, están *la recepción, análisis de documentos y seguimientos a los mismos; llevar y actualizar el archivo de documentos que conforman el proceso de escrituración; recepción de correspondencia; atención al público para trámite de escrituración; apoyo en actividades relacionadas con atención al usuario; apoyo en el manejo de correspondencia y archivo; adelantar actividades de asistencia técnica, administrativa u operativa de acuerdo con las instrucciones recibidas; asistir a la Oficina Asesora de Planeación Municipal en los trámites de legalización de predios urbanos del municipio; etc.*
- Sostuvo que para el año 2004, sus servicios le eran cancelados en efectivo por su superior inmediato.
- Arguyó que la relación laboral reclamada tiene su fundamento en el texto del artículo 53 constitucional de primacía de la realidad sobre las formas.

2.- COMO PRUEBAS SE ADJUNTARON LOS SIGUIENTES DOCUMENTOS:

2.1.- Para probar la relación laboral que se reclama se allegó lo siguiente:

- Certificación Laboral expedido por el Profesional Universitario del área Desarrollo Humano de la Secretaría de Apoyo a la Administración del municipio de Arauca. (Folios 51 al 62).
- Los contratos No 0155-0289 y 0455 de 2003; 049-133 y 306 de 2005, 056 y 345 de 2006, 0231 y 0105 de 2007, 0228 y 073 de 2009; 0594-0078 y 0371 de 2010; 040 y 0181 de 2011; 0212 y 304 de 2012; 0559 y 0419 de 2012; 0087 de 2012; 0426-0666 y 0104 de 2013 y 0046 de 2014 remitidos mediante Oficio 140.14.0444 del 8 de julio de 2014 por el Profesional Universitario del área Desarrollo Humano de la Secretaría de Apoyo a la Administración del municipio de Arauca. (Folios 63 al 167)

- Informes de actividades presentados por la señora ANA MOLAVOQUE ESLAVA a los Directores y Jefes de Planeación Municipal. (Folios 168 al 217)
- Certificaciones de los Directores del Departamento Administrativo de Planeación Municipal respecto a la prestación de servicios y cumplimiento de obligaciones contractuales de la señora MOLAVOQUE ESLAVA en los contratos celebrados con el municipio en los años 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2014 (Folios 218 al 268)
- Constancia de fecha nueve (9) de enero de 2009 respecto de la prestación de servicios de la señora ANA LUISA MOLAVOQUE ESLAVA a la Administración Municipal, en que se relaciona los contratos celebrados durante los años 2003, 2005, 2006, 2007 y 2008. (Folios 269 y 270)
- Acta de fecha 04 de abril de 2014 en que la señora ANA LUISA MOLAVOQUE en calidad de funcionaria de la Oficina Asesora de Planeación (Cargo Técnica), hace entrega del puesto de trabajo a la señora LEONILDE CALDERON con visto bueno de la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal. (Folios 271 al 276)

2.2.- Para probar el agotamiento de reclamación ante la entidad:

- Se anexó original del recibido del Derecho de Petición presentado por la señora ANA LUISA MOLAVOQUE ESLAVA ante el municipio de Arauca en el que reclama el reconocimiento de la existencia de una relación laboral y pago de prestaciones sociales de toda índole. (Folios 44 al 48)
- Oficio TRD-140.28.13 140.14.0397 95 del 09 de junio de 2014 dirigido por el Profesional Universitario del área de Desarrollo Humano –Secretaría de Apoyo a la Administración a la señora ANA LUISA MOLAVOQUE, en el que se da respuesta a su Derecho de Petición, negando la existencia de relación laboral y en consecuencia las acreencias reclamadas por ésta. (Folios 49 y 50)

3. TRAMITE DE LA CONCILIACIÓN

- a) La solicitud de conciliación extrajudicial No. 206-057-2014 fue presentada el 24 de julio de 2014 a través de apoderado legal. (Folios 1 al 40)

b) La Audiencia de conciliación se celebró el 16 de septiembre de 2014 fecha en la que reunidas las partes, llegaron a acuerdo el que se concretó 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 DCONVOCANTE manifiesta: A la presente diligencia vengo con ánimo conciliatorio. Acto seguido se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada, con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación (o por el representante legal) de la entidad, en relación con la solicitud incoada. ALCALDÍA MUNICIPAL DE ARAUCA. Quien manifiesta: En acta del comité de decisión tomada por el comité de conciliación No. 0012 del 15 de septiembre de 2014, acuerda que es viable conciliar las pretensiones de la demanda, exceptuando de ellas los contratos suscritos dentro de la vigencia 2009 y 2010, en razón a que en los mismos se estipularon cláusulas compromisorias y mecanismos alternos de solución de controversias, en consecuencia frente a estos contratos, esta jurisdicción no es competente para resolver este conflicto, aspectos que han sido analizadas y estudiados por el Consejo de estado, en sala plena de la sección tercera, según sentencia del 18 de abril de 2013, indicándose incluso que el Juez de lo Contencioso debe rechazar o decretar la nulidad de lo actuado en caso de encontrarse (sic) tal situación. Por lo anterior el Comité determina conciliar el presente asunto hasta por valor de cincuenta y seis millones setecientos sesenta y un mil doscientos cuatro millones de pesos (sic) (\$56.761.204); de la cual se considera por parte del comité y una vez analizada la correspondiente liquidación que el precio justo sería la cantidad de cincuenta y dos millones de pesos (\$52.000.000) M/TE, pagaderos dentro de los siguientes no menos de quince y no más de treinta días después de homologado el presente acuerdo conciliatorio. Allego en tres (03) folios útiles el acta referida y liquidación efectuada por la administración en trece (13) folios. CONVOCANTE: Manifiesta: Sea lo primero felicitar al Municipio de Arauca y al mismo Comité de Conciliación por la postura conciliatoria presentada en esta diligencia, actitud la cual incuestionablemente busca preservar los intereses de esa entidad; en ese sentido consideramos que la propuesta de cincuenta y dos millones de pesos (\$52.000.000) M/TE, se encuentra ajustada al principio de equidad y justicia. Como vocero de la citante, debo señalar que este arreglo conciliatorio tiene su fundamento en que lo propuesto por el Municipio, la convocante cedió en sus pretensiones iniciales y además para evitar un engorroso litigio también aceptó la exclusión de lo reclamado frente a los años 2009 y 2010, por las razones expuestas en esta diligencia.”

c) El 18 de septiembre de 2014, fue remitido a ésta Corporación el expediente junto con el acta de conciliación extrajudicial Radicada No. 206-057-2014, correspondiendo por reparto el conocimiento a este Despacho.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- PROBLEMA JURÍDICO

Con el objeto de llevar un orden en las motivaciones, la Sala planteará el siguiente cuestionamiento jurídico:

- ¿Procede aprobar el acuerdo conciliatorio prejudicial obtenido entre ANA LUISA MOLAVOQUE ESLAVA y el MUNICIPIO DE ARAUCA, llevada a cabo ante la Procuraduría 52 Judicial II Delegada para asuntos administrativos de Arauca, el 16 de septiembre de 2014?

2.- ANÁLISIS JURÍDICO

Corresponde a esta Corporación estudiar la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio logrado ante el Procurador Delegado, para cuyo efecto, el artículo 243 #4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público. (Subraya la sala)

Lo anterior igualmente enmarcado en los denominados presupuestos para la procedencia de la conciliación, que se han analizado jurisprudencialmente y que estudiaremos a continuación:

- 1. Que quienes concilian tengan disponibilidad de los derechos económicos objeto de la conciliación.** Es decir, que el objeto de controversia sea de aquellos que se pueda disponer y que quien actúa tenga disponibilidad de los mismos. Así por ejemplo, no se puede disponer sobre el estado civil de las personas, o de los bienes de uso público, o de una cosa embargada, etc.
- 2. Que las entidades y los particulares que concilian estén debidamente representadas.** A la audiencia de conciliación en materia contencioso administrativa debe concurrirse por conducto de apoderado. Razón por la cual, es necesario que quien otorga

poder para acudir a la diligencia y además concurrir, si lo desea, debe ser el representante de la entidad, quien es el que tiene facultad para comprometer a la entidad pública.

- 3. Que los representantes o quienes concilian tengan capacidad y facultad para hacerlo.** Es necesario que quien concorra a la audiencia de conciliación tenga facultad para tomar las decisiones que se requieran en torno al acuerdo que se llegare a concretar.
- 4. Que no haya caducado la acción.** Este requisito tiene que ver con la denominada solicitud oportuna, al afirmarse, que si no se puede reclamar judicialmente un derecho tampoco se puede acudir a un método alternativo de administración de justicia como lo es la conciliación. La solicitud de conciliación es atendible si proviene de una o de ambas partes.
- 5. Que los hechos que son el fundamento de la conciliación estén probados dentro del expediente de conciliación.** Es decir, que los hechos sobre los cuales versa la conciliación, tienen que estar acreditados, aspecto que debe verificar, en primer lugar, quien actúa de conciliador y que exigen del juez la valoración de medios que sirven para acreditarlos, previamente a la aprobación del acuerdo.
- 6. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público.** Como obligación de preservar el patrimonio estatal, de aquellos daños protuberantemente lesivos, es decir, que solo se aprecie con su enunciación.

Los anteriores requisitos deben presentarse en conjunto, es decir, que si llegare a faltar uno solo de ellos no procede la aprobación de la conciliación por esta judicatura, igualmente deben tenerse en cuenta los siguientes parámetros:

- *La conciliación extrajudicial procede en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparaciones directas y contractuales.*
- *La conciliación en el caso de entidades públicas debe estudiarse y aprobarse por el comité de conciliación, quien en caso de autorizarla deberán establecer los límites de la cuantía a los cuales el representante legal debe sujetarse.*
- *La conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa solo es procedente ante los agentes del ministerio público delegados ante esta jurisdicción.*
- *La conciliación extrajudicial puede ser total o parcial.*
- *El acta de acuerdo conciliatorio y el auto de homologación debidamente ejecutoriado, prestan mérito ejecutivo y tienen efectos de cosa juzgada.*

- *Contra la decisión judicial de primera instancia que impruebe la conciliación, procede el recurso de apelación ante el superior.*

A lo cual debe sumarse que hay necesidad de revisar el acuerdo, para establecer que no sea violatorio de la ley. Así por ejemplo, no podría conciliarse en materias prohibidas, como ocurre en el caso de impuestos, o si la conciliación se tramitó ante un Centro de Conciliación, lugar al que no se puede acudir para conciliar en asuntos contencioso administrativos, o cuando el asunto correspondía a otra jurisdicción.

Y como requisito esencial, debe exigirse que exista lo que la jurisprudencia ha denominado "**probabilidad de condena**", como aspecto complementario a la valoración que haga el juez de los elementos probatorios arimados al expediente, para establecer que no basta con la constatación de los hechos que fundamentan el acuerdo, sino que además es necesario que se deduzca la probabilidad de declaratoria de responsabilidad de la entidad como consecuencia de ellos, en el evento de que el afectado acuda al ejercicio de las acciones contenciosas.

3.- EL CASO CONCRETO

Procede la Sala a revisar los requisitos antes señalados, sin perder de vista que la conciliación es un mecanismo ágil, establecida con el objeto de descongestionar la administración de justicia, en la medida que existan los elementos necesarios para avizorar un proceso con resultados positivos por lo que al particular y a la administración pública le resulta más favorable conciliar las obligaciones a su cargo.

- 1. El primer requisito**, se trata de que, quienes concilian tengan disponibilidad de los derechos económicos objeto de la conciliación, lo cual en el presente caso se cumple, pues efectivamente se trata de una discusión de tipo económico proveniente de la reclamación de sobre la existencia de una relación laboral de la actora con el municipio por espacio aproximado de once (11) años.
- 2. El segundo requisito** se refiere a que las entidades y los particulares que concilian estén debidamente representadas, lo cual se cumple pues a la audiencia de conciliación asistieron el apoderado de la parte convocante Dr. FREDDY FORERO REQUINIVA, facultado expresamente para conciliar de conformidad al poder de sustitución allegado al trámite conciliatorio para el efecto (Folio 3). De otra parte por el Municipio de Arauca compareció su representante legal el Alcalde municipal Doctor LUIS EMILIO TOVAR BELLO, condición que se constata con los documentos Acta de Posesión y

certificación que obran a folios 287 al 289 y 290; quien de forma verbal confirió poder a la Doctora ALICIA LÓPEZ ALFONSO la cual fue debidamente identificada con su cédula de ciudadanía y tarjeta profesional de abogado.

3. Tercer requisito en cuanto a que los representantes o quienes concilian tengan capacidad y facultad para hacerlo, vemos que la solicitud fue presentada por la señora ANA LUISA MOLAVOQUE ESLAVA quien otorgó poder al Dr. FREDDY FORERO REQUINIVA para su representación quién asistió a la diligencia con amplias facultades para conciliar. En lo que compete a la parte citada como se dijo anteriormente asistió a la diligencia el Alcalde del Municipio y la apoderada del ente municipal y presentaron el Acta del Comité de Conciliación No 0012 del 15 de septiembre de 2014 en el que se dispuso conciliar en el asunto relacionado con la señora ANA LUISA MOLAVOQUE (Folios 291 al 293)

4. Cuarto requisito, en lo que tiene que ver con el fenómeno de la caducidad, vemos que la misma no ha operado frente al presente asunto, por cuanto el Oficio T.R.D. 140.28.13 140.14.0397 95 del 9 de junio de 2014 con el que se dio respuesta a la solicitud presentada por la señora MOLAVOQUE ESLAVA mediante Derecho de Petición, se notificó el 10 de junio de 2014 (Folio 49) y la solicitud ante la Procuraduría se presentó antes del vencimiento del término de los cuatro meses contados a partir de su notificación de lo que se deduce que todavía no ha vencido el término de caducidad de la acción por la cual se ventilaría la presente controversia, que sería la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Art. 138 C.P.A.C.A).

Quinto requisito Para determinar el cumplimiento de este requisito es necesario verificar que los hechos sobre los cuales verse la conciliación, se encuentren debidamente acreditados, para lo cual la Sala teniendo en cuenta los documentos y/o soportes probatorios allegados al trámite conciliatorio encuentra debidamente acreditados los hechos en que se fundamenta la presente controversia pues las certificaciones laborales y constancias expedidas por la entidad convocada, así como los contratos suscritos por la convocante con el municipio de Arauca permiten determinar la efectiva existencia de la relación laboral (contrato realidad) que se suscitó durante un período superior a los 10 años consecutivos, lo que en el evento de presentarse demanda en contra del ente municipal, existe clara probabilidad de que sea condenado.

Sexto requisito Para verificar el cumplimiento del sexto y último requisito es necesario realizar una comparación entre el valor que adujo la convocante en su solicitud como estimación del capital adeudado por el municipio de Arauca, la suma

recomendada para conciliar en el concepto emitido por el Comité de Conciliación y la suma efectivamente conciliada en el acta de acuerdo No. 206-057-2014 celebrada el dieciséis (16) de septiembre de 2014, ante la Procuraduría 52 Judicial II Administrativa de Arauca, así:

- a) **Valor aducido por la convocante: SENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS DIECISEIS MIL DOSCIENTO DIECIOCHO PESOS MCTE (\$69.816.218.00)**, valor resultante de la sumatoria de los valores obtenidos en la liquidación que por primas de navidad, vacaciones y de servicios; bonificación, cesantías, pensión y salud, realizó respecto de cada uno de los contratos (Folios 21 al 41)
- b) **Valor recomendado a conciliar por el Comité de Conciliación del Municipio de Arauca:**

Como se constata a folios al 294 al 306 del expediente obra liquidación de Acreencias laborales a favor de la convocante por el periodo del 03 de abril de 2003 al 1 de abril de 2014 el que arrojó un total consolidado por prima de servicios, bonificación por servicios prestados, vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses sobre cesantías y aporte a pensión un total de **CINCUENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CUATRO PESOS MCTE (\$56.761.204)**. Dicha liquidación fue la base tenida en cuenta por el citado Comité de Conciliaciones del Municipio de Arauca para recomendar conciliar el asunto hasta por dicho valor.

- c) **Valor Conciliado** ante la Procuraduría 52 Judicial II Administrativa de Arauca, el 16 de septiembre de 2014 lo fue exacta la suma de **CINCUENTA Y DOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$52.000.000.00)**

De lo observado, encuentra la Sala que resulta procedente **APROBAR** el acuerdo conciliatorio logrado por cuanto el arreglo obtenido en la audiencia no resulta lesivo para el patrimonio público, además teniendo en cuenta los hechos esbozados en la solicitud de conciliación, las pruebas allegadas al plenario, la naturaleza de la controversia y la acción que debía ejercerse por vía jurisdiccional para obtener el reconocimiento de las pretensiones solicitadas por la accionante, se observa que existe una clara probabilidad de condena para el Estado lo cual ha finalizado en etapa conciliatoria de forma exitosa.

Igualmente, se nota de las pruebas aportadas que existen dos años en los cuales se celebraron los respectivos contratos y que para efectos de la liquidación allegada a la conciliación no se tuvieron en cuenta, por cuanto se esbozó que existía clausula compromisoria y que cualquier diferencia debía ser dirimida por árbitros, punto este que es discutible y

que en una eventual demanda se deberá tener en cuenta para el cobro de acreencias laborales, los cuales en tratándose de la conciliación se descartan, siendo entonces, favorable a los intereses de la administración.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, Sala de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

- PRIMERO: APROBAR** en todas sus partes la conciliación celebrada el dieciséis (16) de septiembre de 2014 ante la Procuraduría 52 Judicial II Administrativa de Arauca, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.
- SEGUNDO:** El acta de acuerdo conciliatorio y el auto de homologación debidamente ejecutoriados, **PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO** y tienen efectos de cosa juzgada.
- TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHIVASE** el expediente y **DEVUÉLVANSE** los anexos sin necesidad de desglose, dejando las anotaciones a que haya lugar.

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión y consta en acta de la fecha.


EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO
Magistrado

Salvo Voto