



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, siete (07) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

**RADICACIÓN:** 50 001 23 31 000 2018 00339 00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONCILIACIÓN PREJUDICIAL  
**CONVOCANTE:** UT ONGS VIVIENDAS PARA EL META  
**CONVOCADO:** DEPARTAMENTO DEL META

Procede el Despacho a pronunciarse respecto del recurso de reposición<sup>1</sup>, interpuesto oportunamente por el apoderado de la parte convocante, en el cual, solicita revocar el auto de fecha 7 de febrero de 2019<sup>2</sup>, en el que no se concedió el recurso de apelación contra auto que improbo conciliación prejudicial del 22 de noviembre de 2018.

### **I. ANTECEDENTES**

El Procurador 48 Judicial II para asuntos administrativos, remitió ante esta corporación acuerdo conciliatorio al que llegó la Unión Temporal ONG'S viviendas para el Meta con el Departamento del Meta en diligencia celebrada el 12 de octubre de 2018.

El 22 de noviembre de 2018<sup>3</sup> en sala de decisión oral No. 1 se improbo el anterior acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes en mención, por lo tanto, mediante memorial del 4 de diciembre de 2018<sup>4</sup>, la apoderada de la Unión Temporal ONG'S interpuso recurso de apelación, en la que indicó que el mismo era procedente atendiendo a lo dispuesto en el artículo 31 constitucional y el 73 de la Ley 446 de 1998.

Seguidamente, el 7 de febrero del presente año<sup>5</sup>, este despacho rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra decisión del 22 de noviembre de 2018 indicándosele que conforme el numeral 4 del artículo 243 del C.P.A.C.A en concordancia con la jurisprudencia del máximo órgano de lo Contencioso Administrativo dicho recurso es procedente únicamente en los casos en los que se apruebe el acuerdo conciliatorio y que adicionalmente, solamente se encuentra legitimado para hacerlo el Ministerio Público.

La anterior decisión fue notificada mediante estado No. 000018 del 8 de febrero de 2019<sup>6</sup> y fue recurrida por la apoderada de la Unión Temporal ONG'S viviendas para el

<sup>1</sup> Fol. 216-222

<sup>2</sup> Fol. 214

<sup>3</sup> Fols. 165-172

<sup>4</sup> Fols. 173-195

<sup>5</sup> Fol. 214

<sup>6</sup> Sello visible a folio 214 anverso

Meta el 13 de febrero del mismo año<sup>7</sup>, y en el mismo solicitó que se resolviera recurso de reposición y en caso de ser desfavorable se dé trámite al recurso de queja ante el superior.

El anterior recurso, fue fijado en lista por el secretario de esta corporación, conforme se observa en constancia secretarial visible a folio 223, sin embargo, las partes no se pronunciaron al respecto.

## II. CONSIDERACIONES

Expone la recurrente que existe una antinomia jurídica entre lo que dispone el artículo 43 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, puesto que en el primer caso es procedente el recurso de apelación contra el auto que imprueba conciliación contrario a la segunda que únicamente lo consagra respecto del que aprueba el acuerdo conciliatorio.

Adicionalmente, expresó que existe un criterio de jerarquía que consiste en aplicar la norma de rango superior sobre la inferior, del mismo modo, el criterio cronológico en el que prevalece la norma posterior en el tiempo y el criterio de especialidad en el que se aplica la norma especial sobre la de carácter general, sin embargo, considera que la mejor forma de solucionar los conflictos normativos es con la ponderación.

Al respecto, ha de indicarse que el Consejo de Estado<sup>8</sup> analizó el tema referente a los criterios de interpretación de las normas jurídicas, frente el asunto que nos ocupa de la siguiente manera:

*"El legislador, al redactar el Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no incluir en el artículo 243 de esa norma la posibilidad de apelar el auto que imprueba una conciliación extrajudicial, está haciendo una excepción a la regla general contenida en el citado artículo 31 constitucional, valiéndose para ello de herramientas que le otorga la Carta Política, inclusive, en el mismo artículo. Ahora bien, no comparte la Sala la argumentación de los recurrentes, pues remitirse al artículo 73 de la ley 446 de 1998 para encontrar una norma aplicable que permita recurrir el auto que imprueba una conciliación extrajudicial representa una antinomia normativa entre una ley anterior con una ley posterior, esto es, entre la ley 446 de 1998 y la ley 1437 de 2011, siendo ésta última la norma que rige el presente proceso y que, al ser especial, configura una derogatoria tácita de lo dispuesto en el artículo 73 de la ley 446 de 1998, teniendo en cuenta que en el artículo 3º de la 153 de 1887 el legislador estableció reglas generales sobre la validez y aplicación de normas."*

En primer lugar, conforme al análisis hecho por el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo, el artículo 73 de la Ley 446 de 1998 fue derogado de manera tácita por el

<sup>7</sup> Fols. 216-222

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 26 de febrero de 2014. CP. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Rad. 05001-23-33-000-2012-00207-01(45854). Dte. Empresas Públicas de Medellín EPM y Otro.

artículo 243 del CPACA, sin embargo, bajo el entendido de que las dos estuvieran vigentes y en aplicación al principio de prevalencia de la ley posterior sobre la anterior, a todas luces resulta aplicable la Ley 1437 de 2011, que fue promulgada 13 años después de la anterior contrapuesta.

Del mismo modo, respecto de la interpretación jerárquica de las normas que nos ocupan -Ley 446 de 1998 y 1437 2011-, ha de indicarse que entre ellas no existe tal primacía de una respecto de la otra, puesto que las dos tienen rango de Ley, además, en caso de pretender la accionante aplicar dicho principio en forma contrapuesta con el artículo 31 de la Constitución claro es que no existe ningún tipo de antinomia entre ellas, puesto que el constituyente no prohibió al legislador para aplicar la doble instancia en los autos sino que sólo se refirió al caso de las sentencias, por lo tanto, no existe contradicción alguna.

Igualmente, frente al criterio de valoración de la norma especial sobre la general, el Consejo de Estado<sup>9</sup> en caso similar al que nos ocupa, indicó que

*(iii) lex specialis derogat generali (ley especial deroga la general): este criterio privilegia el contenido de la norma, así, cuando el conflicto se plantea entre una norma de carácter general y una especial, se aplicará esta última<sup>10</sup>.*

*De conformidad con lo antes dicho, por aplicación del principio lex specialist derogat generali<sup>11</sup>, así como el referido a que la ley posterior prevalece sobre la anterior<sup>12</sup>, para el Despacho resulta claro que la aplicación del artículo 65A de la Ley 23 de 1991 cede ante la consagración particular, especial y subsiguiente del numeral 4 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011.*

*Lo anterior por cuanto, como se dejó visto, la finalidad de la Ley 1437 de 2011, en lo atinente a la apelación de autos, era modificar el régimen procesal que traía la antigua codificación contenciosa administrativa, pues para el legislador era necesario restringir los asuntos susceptibles de impugnación, todo en aras de evitar la congestión judicial del Consejo de Estado<sup>13</sup>.*

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Auto del 25 de julio de 2017 CP: Marta Nubia Velásquez Rico (E). Rad. 41001-23-33-000-2016-00440-01. (59125). Dte. Consorcio Ingeniería Fundispro Estudios y Diseños Huila Ddo. INCODER.

<sup>10</sup> Providencia de 25 de junio de 2014, exp. 49.299, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>11</sup> Ley 57 de 1887, Artículo 5°. (...) 1ª. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general.

<sup>12</sup> Ley 153 de 1887. "Artículo 2º. **La ley posterior prevalece sobre la ley anterior.** En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexisteren al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior. Artículo 3º. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería".

<sup>13</sup> Al respecto consultar memorias de la Ley 1437 de 2011, volumen I, antecedentes, y auto de 25 de junio de 2014, exp. 49.299, "¿Por qué razón el legislador limitó las decisiones interlocutorias de que puede conocer el Consejo de Estado en sede de recurso de apelación, de forma tal que sólo lo serán aquellas contenidas en los 1 a 4 del artículo 243, en normas especiales del CPACA o de la legislación contenida en el CGP?, la respuesta se encuentra en el propósito de introducir celeridad y eficiencia a la administración de justicia, debió a la congestión y represión de procesos que padece...".

Si bien, en la citada providencia se habla del artículo 65A de la Ley 23 de 1991, no se puede perder de vista que dicho artículo fue acogido por el artículo 73 de la Ley 446 de 1998<sup>14</sup>.

Ahora bien, respecto la ponderación de la normas que según la recurrente resulta ser la mejor solución para resolver la aplicabilidad de las normas en un caso concreto, ha de indicarse que dicho criterio de interpretación resulta ajustado aplicar a aquellas normas que tienen estructura de principio, es decir, a mandatos de optimización en los que "se ordena que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes"<sup>15</sup>.

En este caso, como ya se indicó en precedencia no estamos frente a un conflicto de normas por ser opuestas, puesto que una de las Leyes que la recurrente pone en debate fue derogada de manera tácita por la otra, por ende, no estamos en un debate sobre qué norma aplicar atendiendo a que dicho tema ya fue dirimido por Consejo de Estado.

Ahora, en caso de que fueran normas vigentes y aplicables al caso que nos ocupa, ha de recordarse, como ya se indicó, que la ponderación resulta procedente cuando dos principios colisionan, sin embargo, claramente en este caso no estamos frente a normas con estructura de principio que en su generalidad son de orden constitucional, sino por el contrario las Leyes 476 de 1998 y 1437 de 2011 son normas de tipo procedimental que regulan casos específicos y contienen reglas, es decir, no son mandatos de optimización.

Así pues, se concluye que en este caso no existe ningún tipo de colisión entre normas jurídicas como lo pretende desarrollar la recurrente.

De otro lado, frente a la procedencia del recurso de apelación contra el auto que improbo el acuerdo conciliatorio entre las partes, ha de recordarse que tal como se indicó en decisión del 7 de febrero de 2019, no resulta procedente, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 243 del CPACA que dispone que es apelable el auto que apruebe

---

<sup>14</sup> 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."

<sup>15</sup> Cfr. Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Traducción de Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 86 y 87.

conciliaciones extrajudiciales o judiciales, y que además, el único legitimado para hacerlo es el ministerio público.

Adicionalmente, el Consejo de Estado<sup>16</sup> en situación similar, resolvió:

*"Bajo el contexto antes expuesto, dado que en el presente caso la parte convocante de la conciliación presentó el recurso de alzada contra el auto del 6 de diciembre de 2016, mediante el cual se improbo el acuerdo conciliatorio, y de conformidad con el artículo 243 ibídem, tal decisión no es apelable ante esta Corporación y, además, de serlo, la impugnación sólo podía ser interpuesta por el Ministerio Público, el Despacho rechazará el recurso por improcedente".*

En ese orden de ideas, no se repondrá la decisión tomada en auto del 7 de febrero de 2019 visible a folio 214, conforme los argumentos expuestos en esta decisión.

De otro lado, conforme a lo ordenado por el artículo 353 del C.G.P, en principio habría que ordenarse la expedición de copias de los folios 165 al 223 del cuaderno 02, para remitirlas al superior una vez sufragadas por el recurrente. Sin embargo, como quiera que el expediente original no debe continuar ningún trámite en esta instancia, se considera innecesario aquel trámite, especialmente porque de ser el caso, si hay lugar a la aplicación del inciso final de la disposición en cita, de todas formas deberá remitirse el mismo.

En mérito de lo expuesto, éste Despacho del Tribunal Administrativo del Meta,

#### **RESUELVE:**

- PRIMERO:** **NO REPONER** el auto del 7 de febrero de 2019, por medio del cual este despacho declaró improcedente el recurso de apelación contra el auto que improbo conciliación.
- SEGUNDO:** Por secretaría, remítase el expediente original al H. Consejo de Estado, conforme se indicó en la parte considerativa de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE,**



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**  
Magistrada

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Auto del 25 de julio de 2017 CP. Marta Nubia Velásquez Rico (E). Rad. 41001-23-33-000-2016-00440-01 (59125). Dte. Consorcio Ingeniería Fundispro Estudios y Diseños Huila Ddo. INCODER

