

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 11001-3334-003-2020-00044-00
CONVOCANTE: LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTÁ
CONVOCADO: MINISTERIO DE TRABAJO
ACCIÓN: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Se procede a tomar la decisión que corresponda en relación con el acuerdo conciliatorio remitido por la Procuraduría Noventa y Siete Judicial I para Asuntos Administrativos.

ANTECEDENTES

La Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, a través de su representante legal elevó solicitud de conciliación extrajudicial convocando al Ministerio del Trabajo, en procura que se evite iniciar una demanda contenciosa administrativa en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para que se declare la nulidad de las Resoluciones 002493 del 29 de mayo de 2018, por medio de la cual se impuso sanción pecuniaria, 002676 del 24 de julio de 2019, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición y 003182 del 20 de agosto de 2019, que resolvió el recurso de apelación contra el acto administrativo sancionatorio; pretendiendo la revocatoria de la totalidad de la actuación administrativa y la exoneración de pagar suma alguna por concepto de multa.

El libelista basa su solicitud en los supuestos fácticos que se resumen a continuación:

1. El 09 de agosto de 2016, se presentó denuncia anónima ante el Ministerio de Trabajo, contra la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, por presunta violación a las normas laborales y de seguridad integral.
2. El 27 de noviembre de 2017, se notifica personalmente el auto 108 del 17 de marzo de 2017, por medio del cual se ordena apertura de proceso administrativo sancionatorio y se formulan cargos contra la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

3. El 19 de diciembre de 2017, mediante oficio 11EE201773100000017065, se radican los correspondientes descargos.
4. Mediante auto 00000050 del 23 de febrero de 2018, se abre periodo probatorio y se decretan pruebas dentro de la actuación administrativa.
5. El 02 de marzo de 2018, la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, presenta alegatos de conclusión.
6. Por auto 0000144 del 16 de mayo de 2018, se cierra la etapa probatoria y se corre traslado para presentar alegatos.
7. El 24 de mayo de 2018, se radica respuesta ante el Ministerio de Trabajo, sobre el auto anterior.
8. Por Resolución 002493 del 29 de mayo de 2018, el Ministerio de Trabajo resolvió la investigación administrativa laboral e impuso sanción a la empresa Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, equivalente a 100 SMLMV, acto administrativo que se notificó personalmente el 03 de agosto de 2018.
9. El 21 de agosto de 2018, la empresa sancionada interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la resolución sancionatoria.
10. Mediante Resolución 002676 del 24 de julio de 2019, el Ministerio de Trabajo resolvió adversamente el recurso de reposición, acto administrativo que fue notificado el 12 de agosto del mismo año.
11. A través de la Resolución 003182 del 20 de agosto de 2019, notificada por aviso el 18 de septiembre del mismo año, se resolvió el recurso de apelación, confirmando en todas sus partes el acto administrativo sancionatorio.
12. El 23 de septiembre de 2019, la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, presenta solicitud de aclaración de la Resolución 003182 del 20 de agosto de 2019, alegando que se resolvieron de manera extemporánea los recursos impetrados; solicitud que no fue contestada.

TRAMITACIÓN

La audiencia de conciliación extrajudicial se adelantó el 17 de febrero de 2020, ante el Procurador 97 Judicial I para Asuntos Administrativos, en la cual las partes llegaron al siguiente acuerdo:

“Se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada MINISTERIO DE TRABAJO con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el Comité de Conciliación de la entidad en relación la solicitud incoada. Que el Comité de Conciliación del Ministerio de Trabajo en sesión del cuatro (4) de febrero del año dos mil veinte (2020), estudió la ficha técnica de conciliación, realizada

por el abogado del Ministerio de Trabajo, dentro de la solicitud de conciliación realizada por LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTÁ, ante la PROCURADURÍA 97 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE BOGOTÁ, decidiendo: CONCILIAR, con fundamento en los siguientes argumentos:

“Para el caso es pertinente señalar que el Consejo de Estado en concepto dirigido a la Ministra del Trabajo, de fecha 13 de septiembre de 2019, en relación con el silencio administrativo positivo, magistrado ponente Oscar Darío Amaya Navas, que los casos del silencio administrativo positivo procede el archivo del expediente, no sin antes declarar la pérdida de competencia del funcionario para emitir una decisión de fondo, por haber transcurrido el término de tres años para resolver la investigación, o un año para resolver los recursos respectivos y haberlos notificado. En ese orden, se concilia el presente caso así:

1. El Ministerio de Trabajo se obliga a revocar la resoluciones 002493 del 29 de mayo de 2018, por medio de la cual se impuso una sanción al convocante, por LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTA, de cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, la Resolución 002676 del 24 de julio de 2019, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición y la resolución 3182 del 20 de agosto de 2019 por la cual se resuelve el recurso de apelación; para lo cual se invocará la causal incorporada en el numeral primero (1o) del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, lo cual se efectuará dentro de los tres meses siguientes a la aprobación del acuerdo conciliatorio debidamente ejecutoriado que emita el despacho judicial de conocimiento.

2. En este caso el Ministerio se compromete a expedir y remitir las comunicaciones que sean necesaria, oficios, correos electrónicos al servicio Nacional de Aprendizaje SENA, en el evento de haberse pagado la multa ésta se obligue a reintegrar dichos dineros dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación judicial de esta conciliación sin indexación, y sin ninguna clase de intereses.

3. El convocante renuncia a reclamar perjuicios, costas y demás, en instancia administrativo y/o judicial, así mismo, a presentar reclamaciones relacionadas con el tema objeto de reclamación”

Seguidamente, se le corre traslado al de la parte convocante, quien manifiesta: que si tenemos ánimo conciliatorio en el sentido que el Ministerio aprueba la revocatoria de las resoluciones 002493 del 29 de mayo de 2018, (...), 002676 del 24 de julio de 2019 (...), y la resolución 003182 del 20 de agosto de 2019 (...) y que en consecuencia se accedió a que se revocaran tales sanciones y que la Lonja no deba pagar el equivalente a 100 salarios mínimos mensuales vigentes, también con el archivo definitivo de la investigación administrativa laboral por medio de la cual se impuso la sanción a la Lonja de propiedad raíz de Bogotá (...), por lo anterior, como apoderada de la LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTÁ acepto en la fórmula de acuerdo presentada por el Ministerio de Trabajo.” (Negritas del texto original, subraya del Juzgado)

Realizado el acuerdo conciliatorio, el Agente del Ministerio Público consideró que contiene obligaciones claras, expresas y precisas en su exigibilidad, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento, y que cumple con las exigencias legales tales que la eventual acción contenciosa no ha caducado, versa sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes, los sujetos se encuentran debidamente representados y sus apoderados cuentan con facultades para conciliar, en el expediente obran las pruebas necesarias que justifican el acuerdo y que no resulta violatorio de la ley ni lesivo para el patrimonio público.

CONSIDERACIONES

El Despacho en atención a la normatividad que rige la conciliación, tanto extrajudicial como judicial, y al señalamiento de los supuestos de aprobación¹ que ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, analizará si éstos concurren en el presente acuerdo conciliatorio, los cuales se relacionan así:

- 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 del medio de control.
- 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).

De igual manera, del contenido del artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1167 de 2016 señala que las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, pueden conciliar sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

La norma en comento dispone que en asuntos de lo contencioso administrativo no son conciliables:

- Los asuntos de Carácter Tributario.

¹ Ver, entre otras, las providencias radicadas bajo los números: 21.677, 22.557, 23.527, 23.534 y 24.420 de 2003.

- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- En los asuntos en que la acción haya caducado.
- Para los asuntos que deban tramitarse por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la conciliación extrajudicial procederá cuando el acto no sea susceptible de recursos o se haya agotado la vía gubernativa.

Frente a los indicados supuestos procederá el estudio pertinente de la siguiente forma:

Debida representación de las personas que concilian y su capacidad para conciliar.

- **Parte convocante**

La solicitud de conciliación se presentó por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, por intermedio de su representante legal suplente, la abogada Ángela María Montero Lázaro, según consta en certificado de Existencia y Representación Legal de Cámara de Comercio obrante de folios 122 a 126 del expediente, así como el poder especial otorgado por el representante legal, que obra a folio 120 y 121.

- **Ministerio de Trabajo**

El acuerdo de conciliación lo suscribe el abogado José Ernesto Alturo Rojas, a quien le fue otorgado poder por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Trabajo, con facultades para conferir mandato en representación del organismo según Resolución 2625 de 2016, modificada por la Resolución 3149 de 2017 (Fls.138, 141 y 142) y que ostenta tal calidad de conformidad con la documental obrante a folios 134 y 135 del expediente.

Así mismo, el poder obrante a folio 133 del plenario fue suscrito con todas las formalidades legales y en él se faculta al apoderado para actuar de conformidad con el parámetro dado por el Comité de Conciliación de la entidad.

Asunto sobre el cual recae la conciliación - Inexistencia de afectación del Patrimonio público.

La ley 446 de 1998, en lo atinente a los asuntos susceptibles de conciliación dispone:

“ARTÍCULO 70. ASUNTOS SUSCEPTIBLES DE CONCILIACIÓN. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes

legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

(...)"

En el sub-lite las partes plantean como fórmula conciliatoria la revocatoria de las Resoluciones 002493 del 29 de mayo de 2018, 002676 del 24 de julio de 2019 y 3182 del 20 de agosto de 2019, por ser contrarias a la Constitución y a la Ley, conforme lo señalado en el artículo 52 del CPACA y el concepto del 13 de septiembre de 2019, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en consecuencia no hacer efectivo el cobro de la multa impuesta, emitiendo las correspondientes comunicaciones al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, entidad esta última en favor de la cual se ordenó el pago.

Para la procedencia de la conciliación prejudicial frente a pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, según lo expuesto por el Consejo de Estado, se requiere que los actos administrativos involucrados incurran en alguna de las causales de revocatoria directa contemplada en la normatividad contenciosa administrativa, siendo así en providencia de 4 de febrero de 2010, la Alta Corporación precisó:

*“El anterior precepto general debe ser concretado con las normas que lo regulen en relación con las entidades de naturaleza pública, para el caso los artículos 70 y 71 de la Ley 446 de 1998 citados en líneas anteriores de este proveído, en atención a los cuales sólo puede entenderse conciliable aquella cuestión: **i) de naturaleza económica, ii) que verse sobre un acto administrativo de carácter particular, iii) que incurra además en alguna de las causales de revocación directa establecidas en el artículo 69 del código contencioso administrativo, es decir, entre otros cuando la situación de ilegalidad o inconstitucionalidad resulta a todas luces manifiesta.** Lo anterior significa que no todo evento que involucra la nulidad de un acto administrativo puede ser “un asunto conciliable” en los términos del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, modificadorio de la Ley estatutaria administración de justicia.”² (Resalta el Juzgado).*

Por lo tanto, para que el asunto sea susceptible de conciliación no solo se requiere que sea de naturaleza económica, sino que se trate de un acto de carácter particular e incurra en alguna de las causales de revocatoria directa contempladas en el estatuto administrativo.

En este mismo sentido, el artículo 2.2.4.3.1.1.9 del Decreto 1069 de 2015, señala que si la conciliación trata sobre los efectos económicos de un acto

² Consejo de estado sala de lo contencioso administrativo sección segunda subsección b consejero ponente: Victor Hernando Alvarado Ardila. Providencia del 4 de febrero de 2010. Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01243-00(AC).

administrativo, debe señalarse y justificarse la causal de revocatoria directa que sustenta el acuerdo y precisar si se revoca total o parcialmente el acto cuestionado.

En el aparte pertinente de la norma en comentario señala:

“Artículo 2.2.4.3.1.1.9. Desarrollo de la audiencia de conciliación. *Presentes los interesados el día y hora señalados para la celebración de la audiencia de conciliación, esta se llevará a cabo bajo la dirección del agente del Ministerio Público designado para dicho fin, quien conducirá el trámite en la siguiente forma:*

1. (...)

3. *Si hubiere acuerdo se elaborará un acta que contenga lugar, fecha y hora de celebración de la audiencia; identificación del agente del Ministerio Público; identificación de las personas citadas con señalamiento expreso de las que asisten a la audiencia; relación sucinta de las pretensiones motivo de la conciliación; el acuerdo logrado por las partes con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas.*

*Si la conciliación versa sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular, **también se indicará y justificará en el acta cuál o cuáles de las causales de revocación directa previstas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o normas que lo sustituyan, sirve de fundamento al acuerdo e igualmente se precisará si con ocasión del acuerdo celebrado se produce la revocatoria total o parcial del mismo.***

(...)” (Resalta el Juzgado).

Conforme a lo enunciado, el caso bajo análisis se trata de un conflicto de carácter particular de contenido patrimonial, cuyo asunto es susceptible de conciliación según lo previsto por la norma transcrita y no se trata de un asunto excluido por la ley de ser susceptible de conciliación.

Sobre este aspecto, encuentra el Despacho que, en cuanto a la pérdida de competencia, el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. **Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad***

patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. (Resalta el juzgado).

Con fundamento en la norma transcrita, resulta claro que las entidades administrativas siempre que adelanten investigaciones, conforme a la facultad sancionatoria, están sujetas a realizar el procedimiento, observando los principios de la función administrativa y deben proferir las decisiones respectivas en los plazos indicados, esto es: i) 3 años para decidir y ii) 1 año para resolver los recursos presentados, so pena de entenderse fallados a favor del recurrente.

Ahora bien, como quiera que el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no es preciso en señalar si resolver los recursos supone ponerlos en conocimiento, y como una de las consecuencias de la pérdida de competencia que la norma dispone, es la operancia del silencio administrativo, es del caso acudir de manera íntegra al inciso primero del artículo 86 de dicho código, el cual establece que dicha figura se concreta cuando vencido el término allí previsto, la autoridad administrativa no ha notificado decisión expresa, lo cual implica que el silencio administrativo frente a los recursos se configura una vez vencido el término establecido para su resolución, sin que se haya notificado la decisión expresa sobre ellos, tal y como lo ha dispuesto la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca³.

Pues bien, en el caso concreto, de la documental que sirvió de soporte para el acuerdo conciliatorio que se estudia, se observa que mediante Resolución 002493 del 29 de mayo de 2018, el Ministerio de Trabajo, impuso sanción consistente en multa equivalente a 100 smlmv, en contra de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá (fls.25 a 28), acto administrativo frente al cual dicha sociedad sin ánimo de lucro interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación el **21 de agosto de 2018** (fls.29 a 37) y la Resolución 003182 del 20 de agosto de 2019 que resolvió el recurso de apelación fue notificada por aviso el **18 de septiembre 2019**⁴ (fl.43), es decir por fuera del término de un año previsto en el artículo 52 ídem.

Por lo anterior, si bien el Despacho encuentra ajustada la causal de revocatoria directa acogida por el Ministerio de Trabajo, conforme a lo expuesto en el numeral 1 del artículo 93 del CPACA., en tanto operó la caducidad de la facultad sancionatoria respecto del proceso administrativo sancionatorio adelantado contra la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá; y en consecuencia al perder competencia para decidir el recurso de apelación desde el 21 de agosto de 2019, se configuró igualmente el silencio administrativo positivo, lo cierto es que, no puede

³ Sentencia del 22 de septiembre de 2016. MP. Fredy Ibarra Martínez. Expediente: 11001-33-34-002-2015-00190-01.

⁴ Día hábil siguiente a su recibo.

pasarse por alto que en numeral 2 de la propuesta conciliatoria aprobada por el Comité de Conciliación de la entidad convocada, y aceptada por la convocante, se dispuso que como consecuencia de la revocatoria de los actos administrativos, se remitirían las respectivas se comunicaciones al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA para que en el término de seis (6) meses siguiente a la aprobación de la conciliación prejudicial, reintegrara los dineros respectivos, en caso de que la convocante hubiera pagado el valor de la multa impuesta.

La anterior situación, resulta contraria al requisito relacionado con la disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes, dado que el Ministerio de Trabajo no es quien dispone de los referidos derechos, en tanto la multa se impuso en favor de una entidad distinta ella, esto es el SENA, y por ello, las decisiones adoptadas por dicha cartera ministerial no pueden comprometer el actuar de un establecimiento público que cuenta con personería jurídica propia, autonomía administrativa y patrimonio propio; de manera que, el acuerdo conciliatorio así planteado resulta contrario al ordenamiento jurídico y además resultaría afectando el patrimonio público de una entidad respecto de la cual el Ministerio de Trabajo no tiene poder de decisión y que no fue vinculada al trámite de la conciliación prejudicial.

Así mismo, el precitado acuerdo resulta inadecuado en cuanto al requisito relacionado con que lo reconocido **patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación,** dado que se basa sobre un supuesto que no está debidamente acreditado, esto es, que no se tiene certeza si el valor de la multa impuesta en los actos administrativos que se acuerda revocar, fue efectivamente pagada y en qué monto, por lo que se insiste, si bien la revocatoria conllevaría a la no ejecución de la multa, en caso que ello ya haya ocurrido, se estaría comprometiendo la responsabilidad y el patrimonio de una entidad ajena a las partes que suscribieron el acuerdo conciliatorio estudiado, y por ello los efectos del mismo no podrían ser vinculantes para aquella.

Lo anterior, conlleva necesariamente a la improbación del acuerdo conciliatorio logrado entre las partes, como quiera que tal como se expuso con anterioridad, en asuntos como el que ocupa la atención del Despacho, sólo es factible aprobar un acuerdo cuando exista plena prueba que evidencie que el mismo se ajusta al ordenamiento jurídico y que tanto el convocante como la convocada ostentan plenamente el derecho económico sobre el cual recae el mismo, así como, que lo reconocido económicamente tenga respaldo en la actuación.

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

RESUELVE:

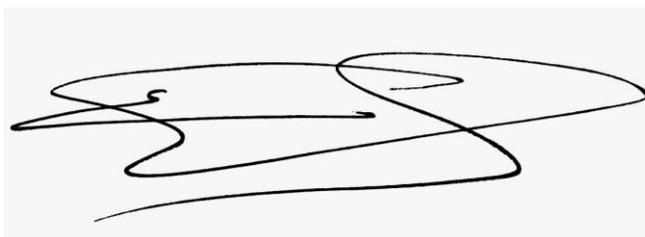
Primero. Improbar el acuerdo Conciliatorio extrajudicial celebrado el 17 de febrero de 2020, entre la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, y el Ministerio de Transporte, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Comunicar lo aquí resuelto tanto a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, y al Ministerio de Trabajo, como a los apoderados del convocante y convocada, al Procurador 97 Judicial I para Asuntos Administrativos, y a las demás autoridades a quien corresponda.

Tercero. Regístrese la presente actuación en el sistema de Gestión Siglo XXI

Cuarto. Una vez ejecutoriada la presente decisión archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ERICSON SUESCUN LEON

Juez

DCRP