

Juzgado 60 Administrativo Seccion Tercera - Bogotá - Bogotá D.C.

De: Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C.
Enviado el: viernes, 8 de octubre de 2021 7:18 a. m.
Para: Juzgado 60 Administrativo Seccion Tercera - Bogotá - Bogotá D.C.
Asunto: RV: RECURSOS CONCILIACION EXTRAJUDICIAL 2021-00200
Datos adjuntos: Recursos Conciliación extrajudicial 2021-00200 JUZ 60.pdf

Cordial saludo,

De manera atenta informamos que ha sido radicado el presente correo como memorial para el proceso relacionado en el mismo, dentro del registro en el aplicativo siglo XXI podrá confirmar los datos del mensaje como Asunto, fecha y hora de recibo.

Atentamente,

Grupo de Correspondencia
Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos
Sede Judicial CAN
RJLP

De: Maria Cristina Munoz Arboleda <mcmunoz@procuraduria.gov.co>
Enviado: miércoles, 6 de octubre de 2021 4:02 p. m.
Para: Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>
Cc: Franky Urrego Ortiz <procjudadm127@procuraduria.gov.co>; Natalia Andrea Jimenez Suarez <najimenez@procuraduria.gov.co>; jeibstival7@gmail.com <jeibstival7@gmail.com>; marthapatricia68@hotmail.com <marthapatricia68@hotmail.com>; Oscar Bravo Moreno <oscar.bravo@supersalud.gov.co>
Asunto: RECURSOS CONCILIACION EXTRAJUDICIAL 2021-00200

Dentro de la oportunidad procesal, atentamente remito memorial contentivo de recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto expedido el pasado 30 de septiembre y notificado en el estado No. 42 de 1 de octubre, que improbo el acuerdo conciliatorio de la referencia.

Juzgado: 60 Administrativo del Circuito de Bogotá
No. de radicado: 11001-33-43-060-2021-00200-00
Convocante: LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ
Convocada: SUPERTINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
Asunto: Recurso de reposición y en subsidio apelación

María Cristina Muñoz Arboleda
Procurador Judicial I
Procuraduría 79 Judicial I Conciliación Administrativa Bogotá
mcmunoz@procuraduria.gov.co

Cra. 5ª. # 15 - 80, Bogotá D.C., Cód. postal 110321



PROCURADURIA 79 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA

Bogotá D.C., 6 de octubre de 2021

Doctor

ALEJANDRO BONILLA ALDANA

Juez Sesenta (60) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá

E.

S.

D.

Asunto: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL No. 2021-00200

Demandante: LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ

Demandada: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas al Ministerio Público, establecidas en el Numeral 7° del Artículo 277 de la Constitución Nacional y 37 del Decreto Ley 262 de 2000, en aras de la defensa del ordenamiento jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías constitucionales fundamentales, en mi calidad de Agente del Ministerio Público, dentro del término legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 242 y 243 numeral 3 del CPACA mediante el presente escrito atentamente presento recurso de apelación contra el auto expedido por su Despacho el pasado 30 de septiembre y notificado a través del Estado No. 42 el pasado 1 de octubre, mediante el cual fue improbadado el acuerdo conciliatorio dentro del expediente de la referencia.

1. ANTECEDENTES

El 22 de abril de 2021 fue radicada ante la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa solicitud de conciliación extrajudicial en que obra como

convocante Luis Fernando Soler Muñoz y como convocada la Superintendencia Nacional de Salud.

La solicitud de conciliación se basó en que el señor LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ suscribió con la convocada el contrato No. SNS-CD-051 de 2020, cuyo objeto era la prestación de servicios profesionales para el desarrollo de actividades de verificación del cumplimiento de las competencias y responsabilidades a cargo de los sujetos vigilados por la Dirección de Inspección y Vigilancia para EAPB. Dicho contrato tenía como plazo de ejecución del 21 de Enero al 28 de diciembre de 2020. Para el 31 de diciembre de 2020, el señor LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ, presentó cuenta de cobro del mes de diciembre 2020 bajo el radicado 202041000184803, por un valor de \$3.124.333.00, sin que le hubiera sido hecho efectivo el pago.

Con ello, las pretensiones de la solicitud de conciliación fueron las siguientes:

3.1 Que se declare que el señor LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ, Mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.614.909 de Bogotá, el 21 de enero de 2020, suscribió el contrato No. SNS-CD-051 de 2020, con la Superintendencia Nacional de Salud. 3.2.) Que con fundamento en lo descrito en el numeral anterior se declare que la Superintendencia Nacional de Salud, no le cancelo al señor LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ, la suma de \$3.124. 333, correspondiente a la cuenta de cobro del mes de diciembre de 2020. 3.3.) Que con fundamento en lo descrito en los numerales 3.1. y 3.2. la superintendencia Nacional de Salud, cancele en favor del señor LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ, la suma de \$3.124. 333.00 la cual ya está autorizado su pago, por la Directora (e) de Inspección y Vigilancia para la EAPB.”

El 29 de julio de 2021 fue celebrado acuerdo conciliatorio ante la Procuraduría 127 Judicial II Administrativa, mediante el cual la Superintendencia Nacional de Salud se obligó a realizar el pago de los honorarios del mes de diciembre de 2020, por valor de \$3.124.333, sin lugar a reconocer valor alguno por intereses, ni costas, dentro del término de 15 días contados a partir del momento en que el convocante radicara ante la Superintendencia Nacional de Salud los documentos necesarios



exigidos para el pago, es decir, la cuenta de cobro, el comprobante de pago de aportes a la seguridad social, y los pantallazos del cargue de dicha documentación a la plataforma SECOP, y el acta de aprobación del acuerdo conciliatorio expedida por el Juez de lo Contencioso Administrativo.

La Procuraduría 127 Judicial II Administrativa consideró que el acuerdo logrado contenía obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento y reúne los siguientes requisitos: (i) El eventual medio de control judicial que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (Parágrafo del artículo 61 de la Ley 23 de 1991); (ii) El acuerdo conciliatorio versa sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (Artículo 59 de la Ley 23 de 1991); (iii) Las partes se encuentran debidamente representadas y sus apoderados tienen facultad para conciliar; (iv) Obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo. Agregó que el acuerdo conciliatorio al cual han llegado las partes no es lesivo para el patrimonio público, no viola el ordenamiento jurídico y tampoco menoscaba derechos ciertos de la parte convocante

En ejercicio del respectivo control de legalidad, el Juzgado 60 Administrativo del Circuito de Bogotá decidió improbar el acuerdo mediante auto expedido el 30 de septiembre de 2021 y notificado mediante estado el 1 de octubre de 2021.

2. DEL AUTO IMPROBATORIO

El Juzgado consideró que revisado el acuerdo conciliatorio, se observaba que éste no correspondía a un asunto que fuera susceptible de conciliación, pues mediante el mismo se pretendía por el convocante el pago de la suma de \$3.124.333 por concepto de honorarios profesionales, suma que podía ser recaudada a través de un proceso ejecutivo teniendo en cuenta que el contrato No. SNS-CD-051 de 2020 suscrito entre el convocante y la Superintendencia Nacional de Salud existe y

tiene plena validez, razón por la cual no era necesario declarar su existencia mediante el medio de control de controversias contractuales.

Consideró que dado que la parte interesada estaba haciendo uso de la conciliación como mecanismo para obtener el pago de una obligación, y en vista de que no se habían planteado pretensiones que pudieran ser ventiladas mediante el medio de control de controversias contractuales o el de reparación directa, se debía improbar el acuerdo.

3. RAZONES DE INCONFORMIDAD

A continuación indico los argumentos por los cuales en consideración de esta Agencia del Ministerio Público debe ser revocado el auto que improbó el acuerdo, y en su lugar estudiar el cumplimiento de los presupuestos legales para su aprobación.

3.1. Las pretensiones de la petición conciliatoria en este caso sí obedecen al medio de control de controversias contractuales (art. 141 Ley 1437/11)

El Despacho consideró que el asunto en examen no era susceptible de conciliación por no corresponder al medio de control de controversias contractuales sino a un proceso ejecutivo. No obstante, si se revisan las pretensiones consignadas en el escrito de solicitud de conciliación obrante en el expediente, se advierte que éstas sí corresponden al medio de control de controversias contractuales, en la medida en que se solicita la declaratoria de la existencia de un contrato, la declaratoria de su incumplimiento y se reclama el pago de las sumas adeudadas, peticiones que obedecen a la finalidad del mencionado medio de control, de acuerdo a la constatación efectuada en el siguiente cuadro:

| PRETENSIONES | OBJETIVO DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (Ley 14374/11, art. 141) |
|---|---|
| <i>“3.1 Que se declare que el señor LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ, Mayor de edad, identificado con la</i> | <i>“Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su</i> |



| | |
|---|---|
| <p>cédula de ciudadanía No. 4.614.909 de Bogotá, el 21 de enero de 2020, suscribió el contrato No. SNS-CD-051 de 2020, con la Superintendencia Nacional de Salud.</p> | <p>revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.”</p> |
| <p>3.2.) Que con fundamento en lo descrito en el numeral anterior se declare que la Superintendencia Nacional de Salud, no le cancelo al señor LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ, la suma de \$3.124. 333.00, correspondiente a la cuenta de cobro del mes de diciembre de 2020</p> | <p>“Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.”</p> |
| <p>3.3.) Que con fundamento en lo descrito en los numerales 3.1. y 3.2. la superintendencia Nacional de salud, cancele en favor del señor LUIS FERNANDO SOLER MUÑOZ, la suma de \$3.124. 333.00 la cual ya está autorizado su pago, por la Directora (e) de Inspección y Vigilancia para la EAPB.”</p> | <p>“Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.”</p> |

Aunque el Juzgador consideró que el que procedía en este asunto era el proceso ejecutivo, es claro que la posibilidad para el convocante de ejercer la acción ejecutiva no excluye la de hacer efectivo el cobro de las sumas de dinero adeudadas en virtud del contrato celebrado a través del medio de control de

controversias contractuales que se tramita como un proceso ordinario de conocimiento, siempre y cuando las pretensiones se formulen en consonancia con ese tipo de proceso, lo que ocurrió en el presente caso.

De ese modo, el Despacho no podía limitar la posibilidad para el accionante de escoger el medio de control de controversias contractuales, a pesar de que la pretensión de declaratoria de existencia del contrato en este caso le hubiere parecido antitécnica, pues reiteramos, ésta pretensión y las demás formuladas por su naturaleza corresponden a ese medio de control.

El Despacho desconoció que además de la solicitud de declaratoria de existencia del contrato se pretendía la declaratoria de incumplimiento de una de las obligaciones y el pago efectivo de tal acreencia, peticiones propias del proceso de controversias contractuales, a pesar de que el interesado tenía igualmente la posibilidad de acudir a la vía ejecutiva conformando el título ejecutivo complejo.

En conclusión, aún existiendo título ejecutivo, la parte interesada podía interponer una u otra acción (la ejecutiva o la contractual), razón por la cual el juez no debió desestimar la escogencia de este medio de control por el convocante y con ello restringir injustificadamente la posibilidad de precaver un eventual litigio ante la jurisdicción a través de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos.

3.2. La eventual indebida escogencia de la acción por el convocante no constituye una causal para la improbación de un acuerdo conciliatorio

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y la jurisprudencia al respecto del Consejo de Estado¹ desarrollada a partir de la aplicación de los artículos 59,

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Auto de 30 de septiembre de 2019. Consejero ponente: Guillermo Sánchez Luque. Expediente: 05001-23-31-000-2005-04798-01(47709). Actor: Francisco Luis Jaramillo Martínez Y Otros. Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional, Ejército Nacional. En el mismo sentido: Consejo De Estado. Sección Tercera. Subsección C. Auto de 8 de julio de 2020. Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Expediente: 18001-23-31-000-2010-00263-01(49627). Actor: Feliz Adriano Perea Sánchez, Jhon Edwin Perea Mosquera, Yurany Andrea Perea Mosquera, Maria Mayolis Perea Mosquera, Feliz Antonio Perea Y Eduarda Sánchez Mosquera. Demandado: Fiscalía General de la Nación y Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Auto de 2 de julio de 2021. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Expediente: 20001-23-39-000-2017-00621-01 (66770). Actor: Fundación Jardín Infantil Pelaya. Demandado: Departamento del Cesar.



61 y 65A de la Ley 23 de 1991, son cinco los presupuestos para la aprobación de la conciliación prejudicial:

Primer presupuesto: Que no haya operado la caducidad del medio de control

Segundo presupuesto: Que las partes estén debidamente representadas y que los representantes tengan facultad para conciliar.

Tercer presupuesto: Que el acuerdo conciliatorio verse sobre derechos de carácter particular y contenido económico.

Cuarto presupuesto: Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias

Quinto presupuesto: Que el acuerdo conciliatorio no sea violatorio del orden jurídico y no resulte lesivo para el patrimonio público.

En este sentido, dicha Corporación tiene establecido que:

“Como lo señaló el auto de unificación² de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en materia de conciliación judicial, el control de legalidad sobre el acuerdo conciliatorio implica que el juez verifique que: i) cuente con las pruebas necesarias que lo sustenten; ii) que no sea violatorio de la ley y; iii) que no resulte lesivo para el patrimonio público.”

Ahora bien, uno de los requisitos para aprobar el acuerdo consiste en que el acuerdo conciliatorio no sea violatorio del orden jurídico, y esto incluye que el asunto no esté contemplado en la normatividad respectiva como no susceptible de conciliación. Al respecto, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 8° de la Ley 640 de 2001, es deber del conciliador velar porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los mínimos e

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. Auto de 28 de abril de 2014. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente: 20001-23-31-000-2009-00199-01(41834) Actor: Oscar Machado Torres Y Otros. Demandado: Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación.

intransigibles. De otra parte, de acuerdo con el parágrafo 2 del de la Ley 446 de 1998 no puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario. En el presente proceso no se presentan tales causales constitutivas de asuntos no susceptibles de conciliación. No obstante el *a-quo* consideró que en este caso la materia puesta a su consideración no era susceptible de conciliación porque se pretendía utilizar el mecanismo como un medio para obtener el pago de una suma adeudada en virtud de un contrato estatal, para lo cual debía de hacerse uso de un proceso ejecutivo y no del medio de control de controversias contractuales. Sin embargo, una eventual indebida escogencia de la acción no convierte un asunto en no susceptible de conciliación, siendo además claro que la conciliación es procedente para el propósito del aquí convocante, en tanto se trata de obtener el reconocimiento y pago un derecho de carácter particular y contenido económico.

3.3. La eventual indebida escogencia de la acción, hacía procedente adecuar las pretensiones al medio de control que correspondiera

Aunque como ya fue mencionado, en este caso era factible para el convocante pretender el cobro de una obligación a través del mecanismo judicial ordinario de controversias contractuales, si se acogiese la interpretación del Juzgador en el sentido de que el único medio de control que procedía era el proceso ejecutivo, lo procedente era haber adecuado las pretensiones del demandante a ese medio de control y efectuar el respectivo análisis del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley para la aprobación del acuerdo.

Ello en virtud de la regla contenida en el artículo 228 de la Carta Política, que señala que en toda actuación jurisdiccional debe primar el derecho sustancial, en este caso, el derecho de las partes a poder resolver su controversia contractual sin necesidad de enfrentar el proceso judicial, esto, como una de las manifestaciones de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), desarrollada a su vez por el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, que señala que *“El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada. (...)”*.



3. Los asuntos que se deban ventilar a través de un proceso ejecutivo en procesos contractuales regidos por la Ley 80 de 1993 son susceptibles de conciliación

Aunque la providencia recurrida no lo consideró expresamente, es posible inferir que parte de su motivación consiste en este caso el asunto sometido a su consideración correspondía a un proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 que no es susceptible de conciliación.

Al respecto, el Decreto 1716 de 2009 en su artículo 2°, parágrafo 1° establecía que no eran susceptibles de conciliación extrajudicial los asuntos que debieran tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

Sin embargo hay que señalar que el artículo 34 de la Ley 280 de 2021 expresamente facultó someter a conciliación prejudicial asuntos que pueden tramitarse en sede de procesos ejecutivos, solamente con la excepción de los procesos ejecutivos **regulados en la Ley 1551 de 2012**. Al respecto del citado precepto estableció:

“ARTÍCULO 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.”

Por lo anterior, incluso en el escenario que el medio de control que correspondiera al presente asunto fuera el de un proceso ejecutivo de que trata el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011 en ese supuesto también le correspondía al *a-quo* estudiar de fondo el acuerdo conciliatorio sometido a su consideración.

4. Solicitud

Por los argumentos expuestos, respetuosamente se solicita al señor Juez revocar el auto de 30 de septiembre de 2021 y, como consecuencia, realizar el control de legalidad del acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes el 29 de julio de 2021 ante la Procuraduría 127 Judicial II Administrativa. En subsidio, conceder el recurso de apelación y remitir el presente asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera para su conocimiento.



MARIA CRISTINA MUÑOZ ARBOLEDA

Procuradora 79 Judicial I para Asuntos Administrativos Bogotá D.C