



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA**

ESTADOS DE 26 DE OCTUBRE DE 2023

LOS AUTOS PROFERIDOS DENTRO DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS EN EL PRESENTE CUADRO DE ESTADOS, SE ADJUNTAN A ESTE DOCUMENTO.

MAGISTRADA PONENTE, DRA. ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA – DESPACHO 06

	No RAD	MEDIO DE CONTROL	PARTES	PROVIDENCIA
1	2023-00076	Conciliación Prejudicial	Demandante: Servicios Técnicos y Suministros SAS Demandado: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres	No reponer el auto del 26 de mayo de 2023, a través del cual se improbo acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes, pero por las razones aquí expuestas.
2	2023-00107	Conciliación Prejudicial	Demandante: Servicios Técnicos y Suministros SAS Demandado: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres	Improbar el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes.
	2020-00116 01 (13588)	Nulidad y restablecimiento del derecho	Demandante: Purificación Graciela Betancourt y otro Demandado: Nación - Mindefensa - Ejército Nacional	Desvincular el auto proferido el 18 de octubre de 2023, por medio del cual se admitió el recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, por las razones anteriormente expuestas. Remitir el expediente a Oficina Judicial para que envíe el presente asunto a la H. Magistrada, doctora Beatriz Isabel Melodelgado Pabón, cuyo despacho lo conoció previamente.

El presente estado se fija en la página de la Rama Judicial por el término legal de un (1) día, esto es, el **JUEVES (26) DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, siendo las ocho de la mañana (8:00 a.m.). Se desfijará a las cinco de la tarde (5:00 p.m.) del mismo día, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 201 del CPACA.

Informo que conforme al auto de unificación jurisprudencial proferido por el H. Consejo de Estado el veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintidós (2022), mediante el cual, entre otras cosas, se dispone: **"Debe precisarse que la notificación por estado no puede asimilarse a una notificación electrónica, pues si bien el precitado artículo 201 dispone que se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales, tal actuación se limita a comunicar a las partes sobre la existencia de la notificación por estado, pues la providencia se encuentra inserta en el estado fijado virtualmente en la página web de la autoridad judicial.**

Lo anterior incide en la contabilización de los respectivos términos procesales, pues los mismos empezarán a correr al día hábil siguiente a la desfijación del estado".



Radicación 2023-00076

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Pasto, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 520012333100020230007600
Proceso: Conciliación Prejudicial
Convocante: Servicios Técnicos y Suministros SAS
Convocado: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres
Auto: Aprueba Conciliación Judicial
Sistema: Oral – Ley 1437 de 2011 – Ley 2220 de 2022

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja¹

La Sala decide el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por el Ministerio Público, contra el auto del veintiséis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023), a través del cual se improbo el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes.

1. DECISIÓN OBJETO DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS:

Mediante auto del 26 de mayo de la presente anualidad, esta Corporación improbo el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes, al determinar que la apoderada judicial de la entidad convocada no tenía poder expreso para conciliar, pero además, que conforme al art. 90 de la Ley 2220 de 2022, el presente asunto no era de naturaleza conciliable, por cuanto el mismo podía encausarse por la vía de un proceso ejecutivo contractual, mismo que no es susceptible de conciliación.

¹ La redacción y la ortografía son responsabilidad exclusiva del Ponente



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Al respecto, la Sala estimó que en el presente caso se disponía de la orden de proveeduría, el acta de inicio y el acta de recibo a satisfacción, documentos con los cuales bien podía integrarse un título ejecutivo complejo, cuya exigibilidad y cumplimiento podía perseguirse por la vía de un proceso ejecutivo contractual.

2. RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN

La señora agente del Ministerio Público, en uso de las facultades conferidas por el art. 242 del CPACA y del art. 113 de la Ley 2220 de 2022 presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, mismo que sustentó así:

Afirmó expresamente que “si bien, figuran en el expediente las pruebas que sustentan o soportan los suministros y en general el cumplimiento de las obligaciones por parte del Contratista, no se evidencia la existencia y/o configuración de un título ejecutable ante la Jurisdicción, habida cuenta que, no existe documento que provenga del deudor, esto es de la UNGRD, en el que conste una obligación clara, expresa y exigible, por cuanto el acta de seguimiento y la de recibo a satisfacción, se insiste, fueron suscritas por los delegados de cada municipio que recibió los suministros, el supervisor de la Orden y el Contratista, sin embargo, el Contratante no emitió o suscribió documento alguno en el que se defina el estado del contrato, las cuentas y prestaciones insolutas, fijándose las condiciones para el cumplimiento de estas últimas. Así las cosas, no consta en el expediente documento de liquidación de la Orden de Proveduría”.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Reiteró que no existía un título ejecutivo complejo, porque no se disponía de algún documento en el que el deudor reconociera el saldo pendiente de pago, ni mucho menos se contaba con un acta de liquidación, en la que se relacionaran los insumos suministrados y certificado por la parte encargada de la supervisión del contrato.

Por lo anterior, solicitó reponer el auto del 26 de mayo de 2022, en tanto el presente asunto versaba sobre una controversia contractual que pretendía el reconocimiento y pago de un valor insoluto, como parte de las obligaciones adquiridas por la UNGRD.

3. TRASLADO DEL RECURSO

Dentro del término de traslado, las partes no se pronunciaron.

4. CONSIDERACIONES:

Sea lo primero advertir que de la nueva revisión del expediente, la Sala se percata de que incurrió en un error involuntario en la reseña de los presupuestos fácticos que motivaron la solicitud de conciliación prejudicial por parte de la sociedad Servicios Técnicos y Suministros, puesto que en el auto del 26 de mayo de 2022 se aludió al acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes el 11 de abril de 2023 respecto de la orden de proveeduría No. GS-SMD-522-2021 del 13 de septiembre de 2021, cuyo objeto era el suministro de hora maquinaria amarilla para la respuesta y recuperación de la emergencia generada por la ocurrencia de temporada de lluvias en los Municipios de Colón, San Francisco, Santiago y Sibundoy.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

No obstante, el acuerdo conciliatorio cuya aprobación, bajo el radicado 52001233300020230007600, se sometió a revisión de esta Sala corresponde al acuerdo logrado entre las partes el 7 de marzo de 2023, respecto de las órdenes de proveeduría GS-SMD-826-2021 y GS-SMD-826A-2021 cuyo objeto era el suministro de carrotanques para abastecimiento de agua potable en respuesta a la emergencia derivada de la temporada de lluvias en el Municipio de Mocoa.

Por lo anterior, la Sala, al estudiar el recurso de reposición propuesto, realizará el análisis de aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio ciñéndose a los supuestos fácticos que corresponden al proceso 52001233300020230007600 y teniendo en cuenta los argumentos propuestos por el Ministerio Público en su recurso, así:

a. De la solicitud de conciliación prejudicial:

El representante legal de Servicios Técnicos y Suministros SAS presentó la solicitud de conciliación prejudicial con base en los siguientes supuestos fácticos:

- Dada las afectaciones causadas por la temporada de lluvias en el Municipio de Mocoa y la consecuente declaratoria de calamidad pública, a través del Decreto 115 del 30 de junio de 2021, el ente territorial solicitó apoyo para mitigar la situación presentada.
- El 30 de julio y el 12 de noviembre de 2021, el alcalde municipal de Mocoa solicitó a la UNGRD apoyo con el *“suministro de hora de maquinaria amarilla necesaria para realizar actividades de respuesta y recuperación pertinentes para superar la situación presentada”*.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

- El director general de la UNGRD, en su condición de ordenador del gasto del FNGRD aprobó las órdenes de proveeduría de fecha 17 de noviembre de 2021 y 18 de diciembre de 2021. La primera de las órdenes enunciadas tenía como objeto el suministro de carrotanques para abastecimiento de agua potable, y la segunda correspondía a una adición al suministro de carrotanques para el abastecimiento de agua potable, cada una de éstas órdenes de proveeduría tenía un valor de \$535.500.000.
- La sociedad Servicios Técnicos y Suministros aceptó las condiciones de las órdenes de proveeduría y para efectuar el pago respectivo se contaba con las afectaciones presupuestales del CDP 22-1127 y CDP 22-1128, los cuales fueron anulados *“sin justificación alguna”*.
- La UNGRD realizó las gestiones necesarias ante la sociedad GESTPROY INGENIERÍA DE CALIDAD SAS para que realizara el control y seguimiento de las órdenes de suministro de carrotanques, quien inició sus actividades el 18 de noviembre de 2021, hasta el 2 de marzo de 2022.
- Por lo anterior, la parte convocante solicitó: *“[...] e declare que la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES, adeuda al contratista SERVICIOS TECNICOS Y SUMINISTROS S.A.S por servicios de Suministro de carrotanques en el Municipio de Mocoa, UN VALOR TOTAL de MIL SETENTA Y UN MILLONES DE PESOS MCTE (\$1.071.000.000) [...]”*.

b. Del acuerdo conciliatorio:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

El 7 de marzo de 2023 la UNGRD presentó en la audiencia de conciliación extrajudicial la siguiente fórmula de arreglo:

“[...] Analizada la recomendación presentada por el apoderado judicial y, conforme a los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios del presente asunto y las pretensiones solicitadas por los demandantes y, una vez suministrada y corroborada la información con la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD el Comité Técnico de Conciliación de manera unánime encontró ajustada la posición de presentar fórmula de acuerdo, sin embargo, se propondrá reconocer al contratista:

- a) El valor adeudado por la suma de Mil setenta y un millones de pesos M/CTE (1.071.000.000) por concepto del valor de los CDP N° 221127 y N° 221128 que respaldaban las ordenes de proveeduría N° GS-SMD-826-2021 y N° GS-SMD-826A2021.*
- b) Reconocer la indexación del valor adeudado hasta la fecha en que quede en firme el auto que llegue a aprobar la conciliación;*
- c) No reconocer los intereses solicitados por el convocante [...]*
- d) El pago deberá realizarse en los plazos establecidos en el artículo 192 del CPACA”².*

Dicha propuesta fue aceptada por Servicios Técnicos y Suministros SAS, así:

“Teniendo en cuenta que la parte convocada accede a las peticiones y propuestas formuladas por la parte convocante y teniendo en cuenta

² Pág. 317 del pdf 001



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

que se reconozca la indexación, y acogiendo las sumas acordadas asumimos aceptar la propuesta del comité”³.

La señora agente del Ministerio Público a cargo del trámite conciliatorio resaltó que el acuerdo i) versaba sobre conflictos de carácter particular y derechos disponibles por las partes; ii) el medio de control que, eventualmente, procedería en este caso sería el de controversias contractuales que a la fecha no se encuentra caducado; iii) las partes están debidamente representadas; iv) se aportaron las pruebas necesarias que justifican el acuerdo; v) el arreglo suscrito no lesiona el erario y tampoco viola la ley; y vi) está acreditado que la parte convocante cumplió sus obligaciones contractuales a cabalidad⁴.

Bajo estas precisiones, la Sala estudia si el acuerdo conciliatorio presentado puede o no aprobarse, así:

- Representación de las partes:

Se reitera que la parte convocante, esto es, Servicios Técnicos y Suministros SAS está debidamente representada por el abogado Óscar Javier Álvarez Caracas a quien se le otorgó poder para ejercer la representación judicial de ese organismo por parte de su representante legal, Jhon Emilio Caicedo Portilla⁵. El citado profesional del derecho cuenta con la facultad expresa de conciliar⁶.

³ Pág. 318 *Ibidem*

⁴ Págs. 318-321 *ibidem*

⁵ A través del certificado de existencia y representación legal que se observa en las páginas 119 a 129 del archivo 001 se verifica que el señor Jhon Emilio Caicedo Portilla es el representante legal de la sociedad Servicios Técnicos y Suministros.

⁶ Pág. 16 y pág. 152 del archivo 001



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

A su vez, también se reitera que la UNGRD se encuentra representado por la abogada Natalia Mantilla Ariza a quien no se le confirió la facultad expresa de conciliar⁷, pues, según el memorial poder aportado, la precitada profesional del derecho tiene potestades para *“transigir, desistir, sustituir, contestar, renunciar, solicitar pruebas, interponer recursos, tachar de falsedad documentos, presentar excepciones, notificarse de los autos que profiera el Despacho, reasumir y demás diligencias necesarias en defensa de la UNGRD en el transcurso del proceso”*.

Como se aprecia, la mandataria judicial de la UNGRD no tiene poder expreso para conciliar, circunstancia en razón de la cual no es factible tener por acreditada la correcta representación de las partes. Al respecto, el inciso 2º del art. 89 de la Ley 2220 de 2022 prevé que *“podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado”*, lo cual implica que el profesional del derecho que represente los intereses de la entidad pública respectiva esté dotado de la facultad expresa de conciliar.

- Naturaleza conciliable del presente asunto:

Los artículos 89 y 90 de la Ley 2220 de 2022 establecen qué asuntos son conciliables y cuáles no, así:

“ARTÍCULO 89. Asuntos susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo. En materia de lo contencioso administrativo

⁷ Pág. 283-296 del archivo 001



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado.

Podrá acudir a la conciliación extrajudicial sin que medie una intención de demanda y podrá ser presentada de común acuerdo por las partes de un eventual conflicto.

Para la procedencia de la conciliación no será necesaria la renuncia de derechos,

En asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social podrá conciliarse si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles.

Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo.

ARTÍCULO 90. Asuntos no conciliables. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- 1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario.*
- 2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.*
- 3. En los que haya caducado la acción.*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.

5. Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos”.

Como se puede observar, el presente asunto es un proceso de aquellos que, por virtud del art. 89 de la Ley 2220 de 2022, puede ser objeto de conciliación.

Al respecto, cabe agregar que si bien podría considerarse que el presente asunto podría ser encausado bajo la cuerda de un proceso ejecutivo contractual, en el que se tenga como título base de recaudo un título ejecutivo complejo constituido por las órdenes de proveeduría, el acta de inicio y el acta de recibo a satisfacción, en todo caso, no se puede perder de vista que éstos dos últimos documentos no provendrían del deudor, para el caso, la UNGRD.

Lo anterior, porque mientras las órdenes de proveeduría GS-SMD-826-2021 y GS-SMD-826A-2021 emanan exclusivamente del señor Eduardo José González Angulo, director general y ordenador del gasto de la UNGRD, el acta de inicio de fecha 17 de noviembre de 2021⁸ y el acta de recibió a satisfacción están suscritas por el representante legal de la sociedad contratista, el representante legal de la firma que efectuó el seguimiento y control (interventoría-Gestproy ingeniería de calidad SAS) y el señor Jhossier Barrera Arciniegas, en calidad de secretario de obras e infraestructura – gestión del riesgo y desastres municipal, sin

⁸ Pág. 60 de archivo 001



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

embargo, como se aprecia, tales documentos no contienen la firma o el recibido del director general o algún funcionario de la UNGRD delegado para tal fin.

Y esta precisión no es menos importante, porque no se puede perder de vista que según el parágrafo 1º del art. 48 de la Ley 1523 de 2012 *“la ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”*, de ahí que en las órdenes de proveeduría se haya establecida que en aplicación del art. 50 de la Ley 1523 de 2012 *“los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres estarán sujetos a las apropiaciones que para el efecto se asignen en el presupuesto general de la Nación”*, pero además, que la UNGRD como ejecutora de los recursos del Fondo conserva la potestad sancionatoria administrativa contractual, y que en el caso de moras en la prestación del servicio se harían efectivos los descuentos por ANS⁹ quedando facultado el FNGRD-UNGRD para realizar esa deducción en el valor pagado al contratista, en el evento de que se presente el susodicho retardo.

En tal sentido, le asiste razón al Ministerio Público cuando aduce que no puede conformarse un título ejecutivo complejo susceptible de ser cobrado por la vía de un proceso ejecutivo contractual, en tanto los documentos aportados no provienen del deudor, según las motivaciones antes expuestas.

- Caducidad del medio de control:

⁹ Acuerdos del nivel del servicio



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

En este punto, la Sala recuerda que de conformidad con el art. 164 literal j) del CPACA el medio de control de controversias contractuales tiene un término de caducidad de 2 años que se cuenta así:

“En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

- i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;***
- ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;***
- iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;***
- iv) En los que requieran liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;***



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

- v) ***En los que requieran 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 orden o del acuerdo que la disponga (...)***”

Ahora bien, en el caso bajo estudio, según se desprende del contenido de las órdenes de proveeduría No. GS-SMD-826-2021 del 17 de noviembre de 2021 y GS-SMD-826A-2021 del 18 de diciembre de 2021, las partes no pactaron una cláusula de liquidación, por lo cual, aún si se recurre al plazo de caducidad contado a partir del día siguiente a la fecha de ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirven de fundamento, en este caso, la finalización del contrato de suministro, la Sala advierte que el medio de control respectivo no ha caducado.

En efecto, a partir de la información plasmada en el acta de entrega a recibo y satisfacción (pág. 100 del archivo 001) y el informe final de suministro realizado por la sociedad Ingeniería y Construcciones Villarreal Baquero (págs. 65 a 99 *ibidem*), se tiene que la orden de suministro empezó a ejecutarse el 18 de noviembre de 2021, hasta el 2 de marzo de 2022, luego si el término de caducidad empieza a contar desde el 3 de marzo de 2022, es claro que a la fecha aún no ha caducado el medio de control respectivo.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

- El acuerdo debe versar sobre conflictos de contenido patrimonial y debe contar con las pruebas necesarias que respalden lo reconocido patrimonialmente:

El art. 101 numeral 8º de la Ley 2220 de 2022 señala que la solicitud de convocatoria de la conciliación extrajudicial debe contener, entre otros requisitos, la relación de pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso; y a su vez, el art. 107 *ejusdem* indica que las pruebas que las partes consideren convenientes deberán aportarse con la solicitud de convocatoria de conciliación o durante la celebración de la audiencia, para lo cual deben tenerse en cuenta las normas del Código General del Proceso. De hecho, la norma en cita faculta al Ministerio Público para solicitar pruebas tendientes a establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio, en un término de 20 días.

Aunado a lo anterior, según el numeral 8º del art. 108 de la Ley 2220 de 2002, si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con la fórmula de arreglo porque considera, por ejemplo, que no existen las pruebas en las que aquella se fundamenta, debe dejar constancia expresa de tal situación durante la audiencia y, según el caso, suspender la diligencia para que se consulte al Comité de Conciliación lo pertinente.

Ya en el asunto que ocupa a la Sala, se advierte, en primer lugar, que la fórmula de conciliación presentada por las partes versa sobre derechos de naturaleza económica, en tanto se propone el pago del valor del contrato indexado, sin incluir el monto de los intereses de mora.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Con relación a la existencia de pruebas que respalden la fórmula de arreglo expuesta por las partes, la Sala destaca que con la solicitud de convocatoria a conciliación se aportaron los siguientes medios de convicción:

- a. Órdenes de proveeduría No. GS-SMD-826-2021 del 17 de noviembre de 2021 y No. GS-SMD-826A-2021 del 18 de diciembre de 2021, en las cuales se aprecian los siguientes datos:

Orden No. GS-SMD-826-2021 del 17 de noviembre de 2021 (págs. 38-41 del archivo 001):

- Fecha: 17 de noviembre de 2021
- Servicio básico: suministro de carrotanques
- Proveedor autorizado: Servicios Técnicos y Suministros SAS
- Evento a atender: temporada de lluvias
- Lugar de suministro: Municipio de Mocoa.
- Objeto: suministro de carrotanques para abastecimiento de agua potable para la respuesta y recuperación de la emergencia como consecuencia de la ocurrencia de la temporada de lluvias.
- Equipos: carrotanque con capacidad de 3200 galones (12000 litros).
- Valor del apoyo autorizado: \$535.500.000

Orden No. GS-SMD-826A-2021 del 18 de diciembre de 2021 (págs. 46-50 del archivo 001):



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

- Fecha: 18 de diciembre de 2021
 - Servicio básico: suministro de carrotanques
 - Proveedor autorizado: Servicios Técnicos y Suministros SAS
 - Evento a atender: temporada de lluvias
 - Lugar de suministro: Municipio de Mocoa.
 - Objeto: adición suministro de carrotanques para abastecimiento de agua potable para la respuesta y recuperación de la emergencia como consecuencia de la ocurrencia de la temporada de lluvias.
 - Equipos: carrotanque con capacidad de 3200 galones (12000 litros).
 - Valor del apoyo autorizado: \$535.500.000
- b. Aceptación del contratista frente a las condiciones planteadas en las órdenes de proveeduría (págs. 42-45 y 50-53 del archivo 001).
- c. Acta de intención y compromiso suscrita por el director general de la UNGRD, Eduardo José González Angulo y el señor Jhosser Barrera Arciniegas, coordinador CMGRD, en la que se relacionan los compromisos asumidos por las partes para que los recursos destinados a sufragar el costo de los carrotanques se utilicen con ese fin (págs. 54-55 del archivo 001).
- d. Informe técnico de diagnóstico de calamidad pública en el Municipio de Mocoa donde se ejecutó la orden de proveeduría, fechado a 17 de noviembre de 2021 (págs. 56-59 del archivo 001).



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

- e. Acta de inicio de la ejecución de la orden de proveeduría, según la cual, la misma se ejecutó desde el 17 de noviembre de 2021 (pág. 60 del archivo 001).
- f. Certificados de disponibilidad presupuestal (págs. 63-64 del archivo 001).
- g. Informe final de suministro firmado por el representante legal de Gestproy SAS, contratista de seguimiento y control, y el representante legal del contratista, en el cual se rinde un informe del servicio prestado, la cantidad, los puntos de suministro de agua ubicados en el Municipio de Mocoa, las fechas en que se prestó el servicio y la cantidad total de días en los que se suministró el mismo con su respectivo costo (págs. 65-99 del archivo 001).
- h. Acta de entrega y recibo a satisfacción, en la cual se registran las fechas de inicio y terminación del suministro pactado, los equipos prestados y el número de días que se empleó cada uno de los carrotanques en el Municipio de Mocoa (pág. 100-102 del archivo 001).
- i. Constancia emitida por la representante legal de Gestproy SAS el 10 de marzo de 2021, en punto del cumplimiento del contratista a la orden de proveeduría (pág. 103 del archivo 001).

De lo anterior se desprende que, en efecto, el contratista (parte convocante) cumplió a cabalidad con las órdenes de suministro en los términos allí previstos, circunstancia refrendada por la sociedad que llevó a cabo el seguimiento y control de esas órdenes y realizó el informe



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

final, pero además, ese hecho se constata también con los informes que presentó el contratista y el acta de recibo a satisfacción.

- Afectación del erario

El art. 91 de la Ley 2220 de 2022 estipuló que la conciliación en materia contencioso administrativa debe guiarse por los principios generales previstos en dicha norma (autocomposición, garantía de acceso a la justicia, celeridad, confidencialidad, informalidad, economía, independencia, seguridad jurídica, neutralidad y buena fe¹⁰); los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Nacional (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, eficiencia, equidad y el desarrollo sostenible); y los principios previstos en la Ley 1437 de 2011 en cuanto resulten compatibles con la naturaleza y características de la conciliación extrajudicial.

La norma en comento también consagró como principios especiales de la conciliación en materia contencioso administrativa la salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general, la salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles y la protección reforzada de la legalidad. En lo que aquí interesa, definió el primer y último de los principios enunciados, así:

“1. La salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general. En la conciliación en materia de lo contencioso administrativo la actuación se guiará siempre con miras a la

¹⁰ Art. 4º Ley 2220/2022



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

protección y salvaguarda del patrimonio público y el interés general, por lo cual el agente del Ministerio Público en su carácter de conciliador deberá actuar y guiar a las partes para que en su fórmula de arreglo de las diferencias no se menoscabe esta salvaguarda y protección.

[...]

3. Protección reforzada de la legalidad. En la conciliación en materia contencioso administrativa el agente del Ministerio Público velará por que en la fórmula de arreglo de las diferencias no se comprometa la legalidad, salvaguardando que la misma sea conforme a la Constitución Política y la ley, este conforme al interés público o social, no cause un agravio injustificado a una de las partes o a un tercero, o sea lesivo para el patrimonio público”.

El párrafo 1º del art. 91 *ejusdem* estipuló que estos principios son aplicables al momento de definir la aprobación de los acuerdos conciliatorios por parte del juez de lo contencioso administrativo, y en ese entendido, debe corroborarse su observancia y respeto en el *sub lite*.

De la revisión del proceso se tiene que el valor objeto de pago de las órdenes de suministro que incluyó la UNGRD en su fórmula de arreglo se ajusta al monto plasmado en el valor del contrato, el cual, de conformidad, con la documentación antes expuesta fue ejecutado en su totalidad por el contratista, por lo cual no podría concluirse la existencia de una afectación del erario.

A modo de conclusión, la Sala encuentra que si bien se cumplen la mayoría de presupuestos que permiten avalar el acuerdo suscrito por



Radicación 2023-00076

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

las partes, en todo caso, atendiendo a la falta de poder expreso para conciliar por parte de la apoderada judicial de la UNGRD, aspecto que no fue objeto de reparo por el Ministerio Público en su recurso de reposición, esta Corporación mantendrá la decisión de improbar el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes, pero por las razones anteriormente expuestas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Segunda de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: No reponer el auto del 26 de mayo de 2023, a través del cual se improbó acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes, pero por las razones aquí expuestas.

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de la fecha

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada



Radicación 2023-00076

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado**

**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada
(Con aclaración de voto)**



Radicación 2023-00076

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Pasto, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 520012333100020230010700
Proceso: Conciliación Prejudicial
Convocante: Servicios Técnicos y Suministros SAS
Convocado: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres
Auto: Aprueba Conciliación Judicial
Sistema: Oral – Ley 1437 de 2011 – Ley 2220 de 2022

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja¹

La Sala Segunda de decisión estudia la aprobación de la conciliación judicial celebrada el once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023), en atención a lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022².

¹ La redacción y la ortografía son responsabilidad exclusiva del Ponente

² **ARTÍCULO 113. Aprobación judicial.** El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de acuerdo total o parcial de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación y a la Contraloría General de la República para que conceptúe ante el juez de conocimiento sobre si la conciliación afecta o no el patrimonio público, para lo cual tendrá un término de 30 días contados a partir de la recepción del acuerdo conciliatorio.

El concepto de la Contraloría será obligatorio en aquellos casos superiores a 5000 salarios mínimos legales mensuales.

El juez competente al asumir el conocimiento del trámite conciliatorio informará a la Contraloría respectiva sobre despacho judicial a cargo del trámite.

La decisión de aprobación o improbación judicial deberá ser adoptada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que venza el plazo de la Contraloría para conceptuar. El plazo que tiene el juez para adoptar la decisión podrá prorrogarse por una única vez hasta por dos (2) meses adicionales para la práctica de pruebas, en caso de resultar necesario.

Los términos aquí establecidos son perentorios e improrrogables.

La providencia que decida sobre el acuerdo conciliatorio deberá ser notificada a las partes y al agente del Ministerio Público que adelantó la conciliación extrajudicial y a la contraloría quienes podrán interponer el recurso de apelación contra el auto que apruebe o impruebe la conciliación.

No podrá realizarse aprobación parcial de los acuerdos conciliatorios, salvo aceptación expresa de las partes.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

El acta de acuerdo conciliatorio total o parcial adelantado ante el agente del Ministerio Público y el correspondiente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada.

La Contraloría General de la República, conformará grupos de trabajo especializados a través de las delegadas correspondientes según el sector, para la atención oportuna de los traslados en conciliaciones que se surtan ante ésta.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

1. ANTECEDENTES

Servicios Técnicos y Suministros SAS, por intermedio de su apoderado judicial, radicó ante la Procuraduría 156 Judicial II Administrativa de Pasto la solicitud de conciliación extrajudicial, en la cual figura como parte convocada la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –en adelante UNGRD–, con base en los hechos y pretensiones que enseguida se describen, así:

1.1. Presupuestos fácticos:

En la solicitud de conciliación prejudicial, Servicios Técnicos y Suministro SAS reseñó los siguientes hechos:

- a. En virtud de lo previsto en los numerales 3 y 10 del artículo 11 del Decreto 4147 de 2011, el Director General de la UNGRD tiene la facultad de ordenación del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o del que haga sus veces, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 2378 de 1997, así como la facultad de determinación de contratos, acuerdos y convenios que se requieran para la ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para el funcionamiento de la UNGRD.
- b. Dada la magnitud de las afectaciones generadas por la temporada de lluvias en el año 2021 en los municipios de Colón, San Francisco, Santiago y Sibundoy, se declaró la calamidad pública mediante Decretos 098 de 2021, 104 del 5 de mayo de 2021, 106 del 19 de junio de 2021 y 071 del 19 de julio de 2021. En el marco



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

- de dichos decretos se solicitó apoyo para mitigar la situación presentada en estos territorios.
- c. El alcalde municipal de Colón, el secretario financiero con funciones de secretario de planeación del Municipio de San Francisco, el alcalde municipal de Santiago y el alcalde municipal de Sibundoy, a través de peticiones de fechas 18 y 19 de agosto de 2021, requirieron apoyo por parte de la UNGRD, específicamente, el suministro de *“maquinaria amarilla”* con el fin de *“realizar actividades de respuesta y recuperación pertinentes para superar la situación presentada”*.
- d. En consecuencia, el Director General de la UNGRD aprobó la activación, mediante correo del 13 de septiembre de 2021, y expedición de la orden de proveeduría No. GS-SMD-522-2021, por un valor total de \$3.072.750.821,53 cuyo objeto era: *“suministro de hora de maquinaria amarilla para la respuesta y recuperación de la emergencia generada por la ocurrencia de la temporada de lluvias en los municipios de Colón (...) San Francisco (...) Santiago (...) Sibundoy (...)”*.
- e. La parte convocante aceptó las condiciones de la orden de proveeduría No. GS-SMD-522-2021 el 13 de septiembre de 2021, momento en el cual se creó un vínculo contractual entre las partes.
- f. El 10 de marzo de 2022 Servicios Técnicos y Suministros SAS entregó el informe de ejecución del objeto contratado, en consecuencia, la UNGRD realizó las gestiones pertinentes para que la sociedad Ingeniería y Construcciones Villarreal Baquero hiciera el control y seguimiento de la orden de proveeduría, quien entregó su informe final el 11 de marzo de 2022.
- g. Los servidores públicos competentes, adscritos a los entes territoriales en los que se realizaron las labores contratados,



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

suscribieron el acta de recibo a satisfacción, dejando constancia de las actividades ejecutadas desde el 15 de septiembre de 2021, hasta el 5 de marzo de 2022.

- h. El 23 de septiembre de 2021 se solicitó al área financiera la afectación presupuestal de la orden de proveeduría, empero, mediante oficio No. 2022EE09476 del 3 de agosto de 2022, el Director de la UNGRD ordenó la anulación de varios certificados de disponibilidad presupuestal, lo cual impidió la continuación del proceso de ratificación y pago de las órdenes ya ejecutadas por los diferentes proveedores.
- i. Al verificarse el acuerdo de las partes sobre el servicio contratado y su valor, es procedente el pago del negocio jurídico celebrado, motivo por el cual la UNGRD adeuda a la parte convocante la suma de \$3.072.750.821,53 por concepto de ejecución de la orden de proveeduría No. GS-SMD 522-2021.

1.2. Pretensiones:

La parte convocante elevó las siguientes pretensiones en su solicitud:

“[...] 2. Solicito se declare que la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES, adeuda al contratista SERVICIOS TECNICOS Y SUMINISTROS S.A.S por servicios de Suministro de Hora de Maquinaria Amarilla en el Departamento de Putumayo, UN VALOR TOTAL de TRES MIL SETENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL OCHOCIENTOS VEINTIUN PESOS CON CINCUENTA Y TRES CENTAVOS MCTE (\$3.072.750.821,53)



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

3. *Que se requiera a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES a efectuar el pago de las citada SUMA DE DINERO por la prestación de servicios de Suministro de Hora de Maquinaria Amarilla en el Departamento de Putumayo*³.

2. DE LA CONCILIACIÓN

El 11 de abril de 2023 la UNGRD presentó en la audiencia de conciliación extrajudicial la siguiente fórmula de arreglo:

“Conforme a la sesión ordinaria 209 del 31 de marzo del 2023 decidió reconocer al contratista el valor adecuado de TRES MIL SETENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL OCHOCIENTOS VEINTIUN PESOS CON CINCUENTA Y TRES CENTAVOS MCTE (\$3.072.750.821,53), por concepto ejecución orden de proveeduría No. GS-SMD 522-2021 del 13 de septiembre de 2021.

Conforme a lo anterior, se reconoce una indexación del valor adeudado hasta la fecha en que quede en firme al auto que aprueba la conciliación. El plazo para el pago será el establecido artículo 192 del CPACA”

*Se allega certificación del treinta y uno (31) de marzo del dos mil veintitrés (2023) suscrita por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación en un (1) folio digital*⁴.

Dicha propuesta fue aceptada por Servicios Técnicos y Suministros SAS, así:

³ Pág. 8 del archivo 001

⁴ Pág. 257 *ibidem*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

“teniendo en cuenta que se acede al pago del valor del contrato objeto de la solicitud de la conciliación y que se reconoce la indexación se acepta la propuesta por parte de la convocada y solo quedaría pendiente el acta del comité para formalizar el presente acuerdo”⁵.

La señora agente del Ministerio Público a cargo del trámite conciliatorio resaltó que el acuerdo i) versaba sobre conflictos de carácter particular y derechos disponibles por las partes; ii) el medio de control que, eventualmente, procedería en este caso sería el de controversias contractuales que a la fecha no se encuentra caducado; iii) las partes están debidamente representadas; iv) se aportaron las pruebas necesarias que justifican el acuerdo; v) el arreglo suscrito no lesiona el erario y tampoco viola la ley; y vi) está acreditado que la parte convocante cumplió sus obligaciones contractuales a cabalidad⁶.

3. CONSIDERACIONES

Cuando las partes logran un acuerdo conciliatorio, éste se somete a la aprobación del juez, quien según la jurisprudencia del Consejo de Estado debe verificar la concurrencia de los siguientes requisitos:

“(...) i) que la Jurisdicción Contencioso ...sean competentes ... ii) que no haya caducidad de la acción (artículo 44 de la Ley 446 de 1998); iii) que las partes estén debidamente representadas y que se encuentren legitimadas (artículos 314, 633 y 1502 del C.C., 44 del C.P.C. y 149 del C.C.A.); y iv) que existan pruebas suficientes de la responsabilidad de la demandada y que el acuerdo no sea

⁵ *Ibidem*

⁶ Págs. 258-262 *ibidem*



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-

violatorio de la ley ni lesivo para el patrimonio del Estado (artículo 73 de la Ley 446 de 1998).

16. Respecto de esta última exigencia, es deber del juez revisar que existan elementos probatorios suficientes y fundados que, sin necesidad de acudir a un análisis profundo y acucioso -el cual se reserva para la sentencia-, den certeza de que hubo una actuación por acción u omisión de la administración pública, que le causó al actor un daño antijurídico, y que existe un nexo causal o un factor de imputación entre la primera y la segunda circunstancia”⁷.

Bajo estas precisiones, la Sala pasará a verificar el cumplimiento de estos requisitos y definirá si el acuerdo conciliatorio presentado puede o no aprobarse, así:

- Representación de las partes:

La parte convocante, esto es, Servicios Técnicos y Suministros SAS está debidamente representada por el abogado Óscar Javier Álvarez Caracas a quien se le otorgó poder para ejercer la representación judicial de ese organismo por parte de su representante legal, Jhon Emilio Caicedo Portilla⁸. El citado profesional del derecho cuenta con la facultad expresa de conciliar⁹.

⁷ Radicación número: 52001-23-31-000-2011-00397-01(57054). providencia del 23 de agosto de 2017 M.P. Danilo Rojas Betancourth. Ver también Radicación número: 05001-23-31-000-2012-00690-01 (54121). Providencia de 10 de marzo de 2017

⁸ A través del certificado de existencia y representación legal que se observa en las páginas 192 a 206 del archivo 001 se verifica que el señor Jhon Emilio Caicedo Portilla es el representante legal de la sociedad Servicios Técnicos y Suministros.

⁹ Pág. 207 del archivo 001



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

A su vez, la UNGRD se encuentra representada por la abogada Natalia Mantilla Ariza a quien no se le confirió la facultad expresa de conciliar¹⁰, pues, según el memorial poder aportado, la precitada profesional del derecho tiene potestades para *“transigir, desistir, sustituir, contestar, renunciar, solicitar pruebas, interponer recursos, tachar de falsedad documentos, presentar excepciones, notificarse de los autos que profiera el Despacho, reasumir y demás diligencias necesarias en defensa de la UNGRD en el transcurso del proceso”*.

Como se aprecia, la mandataria judicial de la UNGRD no tiene poder expreso para conciliar, circunstancia en razón de la cual no es factible tener por acreditada la correcta representación de las partes. Al respecto, el inciso 2º del art. 89 de la Ley 2220 de 2022 prevé que *“podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado”*, lo cual implica que el profesional del derecho que represente los intereses de la entidad pública respectiva esté dotado de la facultad expresa de conciliar.

- Naturaleza conciliable del presente asunto:

Los artículos 89 y 90 de la Ley 2220 de 2022 establecen qué asuntos son conciliables y cuáles no, así:

“ARTÍCULO 89. Asuntos susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo. En materia de lo contencioso administrativo serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la

¹⁰ Pág. 239-254 del archivo 001



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado.

Podrá acudir a la conciliación extrajudicial sin que medie una intención de demanda y podrá ser presentada de común acuerdo por las partes de un eventual conflicto.

Para la procedencia de la conciliación no será necesaria la renuncia de derechos,

En asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social podrá conciliarse si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles.

Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo.

ARTÍCULO 90. Asuntos no conciliables. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- 1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario.*
- 2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.*
- 3. En los que haya caducado la acción.*
- 4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

5. *Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos”.*

Como se puede observar, el presente asunto no corresponde a una controversia no susceptible de conciliación, *contrario sensu*, es un proceso de aquellos que por virtud del art. 89 de la Ley 2220 de 2022 puede ser objeto de conciliación.

Al respecto, cabe agregar que si bien podría considerarse que el presente asunto podría ser encausado bajo la cuerda de un proceso ejecutivo contractual, en el que se tenga como título base de recaudo un título ejecutivo complejo constituido por la orden de proveeduría, el acta de inicio y el acta de recibo a satisfacción, en todo caso, no se puede perder de vista que estos dos últimos documentos no provendrían del deudor, para el caso, la UNGRD.

Lo anterior, porque mientras la orden de proveeduría GS-SMD-522-2021 emana exclusivamente del señor Eduardo José González Angulo, director general y ordenador del gasto de la UNGRD, el acta de inicio y el acta de recibió a satisfacción están suscritas por el representante legal de la sociedad contratista, el representante legal de la firma que efectuó el seguimiento y control (interventoría) y los respectivos coordinadores de los Comités Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres en los Municipios de Sibundoy¹¹, Colón, Santiago y San Francisco, quienes, por cierto, no tienen funciones de ordenación del gasto en materia de gestión del riesgo de desastres, habida cuenta que el parágrafo 1º del art. 48 de la Ley 1523 de 2012 determinó claramente

¹¹ Pág. 128, 168-172 del archivo 01



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

que *“la ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”*.

Y es que si bien en las condiciones del servicio adjuntas a la orden de proveeduría se estableció que *“El CDGRD/CMGRD dispondrá de un equipo de trabajo para efectuar supervisión de la labor realizada (...) y deberá remitir junto con el proveedor de suministro y de control y seguimiento el acta de inicio, las planillas de reporte semanal de la maquinaria (...) el acta de entrega y recibo a satisfacción en original con la finalidad de realizar la legalización de los recursos”*, ello no implica que se hubiese atribuido al Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y su encargado a nivel local la ordenación del gasto, pues, se insiste, tal función está asignada exclusivamente al director general de la UNGRD.

Por lo anterior, se repite, no es posible conformar un título complejo con base en el cual se pueda recaudar el pago de la obligación cuyo cumplimiento persigue Servicios y Suministros SAS.

- Caducidad del medio de control:

En este punto, la Sala recuerda que de conformidad con el art. 164 literal j) del CPACA el medio de control de controversias contractuales tiene un término de caducidad de 2 años que se cuenta así:

“En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

- i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;**
- ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;**
- iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;**
- iv) En los que requieran liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;**
- v) En los que requieran 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**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

del contrato o la expedición del acto que lo orden o del acuerdo que la disponga (...)”

Ahora bien, en el caso bajo estudio, según se desprende del contenido de la orden de proveeduría No. GS-SMD-522-2021 del 13 de septiembre de 2021, las partes no pactaron una cláusula de liquidación, por lo cual, aún si se recurre al plazo de caducidad contado a partir del día siguiente a la fecha de ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que sirven de fundamento, en este caso, la finalización del contrato, la Sala advierte que el medio de control respectivo no ha caducado.

En efecto, a partir de la información plasmada en el acta de entrega a recibo y satisfacción (pág. 168 del archivo 001) y el informe final de control y seguimiento realizado por la sociedad Ingeniería y Construcciones Villarreal Baquero (págs. 149 a 166 *ibidem*), se tiene que la orden de suministro empezó a ejecutarse el 15 de septiembre de 2021, hasta el 5 de marzo de 2022, luego si el término de caducidad empieza a contar desde el 6 de marzo de 2022, es claro que a la fecha aún no ha caducado el medio de control respectivo.

- El acuerdo debe versar sobre conflictos de contenido patrimonial y debe contar con las pruebas necesarias que respalden lo reconocido patrimonialmente:

El art. 101 numeral 8º de la Ley 2220 de 2022 señala que la solicitud de convocatoria de la conciliación extrajudicial debe contener, entre otros requisitos, la relación de pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso; y a su vez, el art. 107 *ejusdem* indica que las



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

pruebas que las partes consideren convenientes deberán aportarse con la solicitud de convocatoria de conciliación o durante la celebración de la audiencia, para lo cual deben tenerse en cuenta las normas del Código General del Proceso. De hecho, la norma en cita faculta al Ministerio Público para solicitar pruebas tendientes a establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio, en un término de 20 días.

Aunado a lo anterior, según el numeral 8º del art. 108 de la Ley 2220 de 2002, si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con la fórmula de arreglo porque considera, por ejemplo, que no existen las pruebas en las que aquella se fundamenta, debe dejar constancia expresa de tal situación durante la audiencia y, según el caso, suspender la diligencia para que se consulte al Comité de Conciliación lo pertinente.

Ya en el asunto que ocupa a la Sala, se advierte, en primer lugar, que la fórmula de conciliación presentada por las partes versa sobre derechos de naturaleza económica, en tanto se propone el pago del valor del contrato indexado y sin incluir el monto de los intereses de mora.

Con relación a la existencia de pruebas que respalden la fórmula de arreglo expuesta por las partes, la Sala destaca que con la solicitud de convocatoria a conciliación se aportaron los siguientes medios de convicción:

- a. Orden de proveeduría No. GS-SMD-522-2021, en la cual se aprecian los siguientes datos (págs. 58-62 del archivo 001):



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

- Fecha: 13 de septiembre de 2021
 - Servicio básico: maquinaria amarilla
 - Proveedor autorizado: Servicios Técnicos y Suministros SAS
 - Evento a atender: temporada de lluvias
 - Lugar de suministro: Colón, Santiago, San Francisco, Sibundoy.
 - Objeto: suministro de hora maquinaria amarilla para la respuesta y recuperación de la emergencia generada por la ocurrencia de temporada de lluvias en los Municipios de Colón, San Francisco, Santiago y Sibundoy.
 - Equipos: retro de oruga 320, 330 y 312 o similares, motoniveladora, vibrocompactador, bulldozer y volqueta dobletroque.
 - Valor del apoyo autorizado: \$3.072.750.821,53
- b. Aceptación del contratista frente a las condiciones planteadas en la orden de proveeduría (págs. 63-68 del archivo 001).
- c. Informe técnico de diagnóstico de calamidad pública en los municipios donde se ejecutó la orden de proveeduría, fechado a 12 de septiembre de 2021 (págs. 69-127 del archivo 001).
- d. Acta de inicio de la ejecución de la orden de proveeduría, según la cual, la misma se ejecutó desde el 15 de septiembre de 2021 (pág. 128 del archivo 001).
- e. Informe del Comité de Seguimiento No. 1 a la orden de proveeduría (págs. 130-134 del archivo 001), de fecha 1º de



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

marzo de 2022, en el cual se advierte que “de común acuerdo, y en aras de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos proporcionados por la UNGRD en calidad de apoyo, se decidió no emplear el equipo RETRO DE ORUGA 330 O SIMILAR, y mejor se redistribuyeron las cantidades y valor asignado a este ítem, entre los otros ítems restantes contenidos en la orden de proveeduría (...) las anteriores son las cantidades de ejecución definitivas para la orden de proveeduría, la cual tendrá un alcance de ejecución hasta el día 05 de Marzo de 2022 (...) De lo anterior resulta un saldo a liberar a favor de la UNGRD por valor de CUARENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS CON SETENTA Y NUEVE CENTAVOS M/CTE (\$46.544,79)”.

- f. Acta de modificación de equipos y/o cantidad de horas maquinaria amarilla, en la cual se consigna como valor total de la orden de proveeduría \$3.072.750.821,53; como valor total de las modificaciones \$3.072.704.276,73 y como saldo, ajustes a liberar a favor de la UNGRD acta de modificación No. 1: \$46.544,79 (pág. 135 del archivo 001).
- g. Informe presentado por el contratista (págs. 137-147 del archivo 01), en él se relaciona el costo económico del contrato de suministro por cada uno de los Municipios, así:

Municipio	Valor
Colón	\$612.069.848,79
San Francisco	\$740.936.294,65
Santiago	\$654.902.120,97
Sibundoy	\$1.064.796.012,32
Total	\$3.072.704.276,73



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

- h. Informe de seguimiento y control a la orden de proveeduría realizado por Ingeniería y Construcciones Villareal Baquero SAS (págs. 149-166 del archivo 01), en él se relacionan los valores ejecutados en cada uno de los municipios ya referidos, los cuales corresponden a los guarismos relacionados en el literal anterior. También se alude a la no utilización del equipo retro tipo oruga 330 y se plasma como valor total de ejecución \$3.072.704.276,73, advirtiendo que el contratista había ejecutado a cabalidad los requerimientos de la orden de proveeduría y que no incurrió en incumplimiento alguno, reiterando que queda un saldo a liberar a favor de la UNGRD por \$46.544,79.
- i. Acta de recibo a satisfacción, en la cual se plasman los valores de ejecución parcial por cada Municipio y el valor total, en la forma reseñada en los literales anteriores, indicando, además, que *“en la presente acta se autoriza a pagar la suma de tres mil setenta y dos millones setecientos cuatro mil doscientos setenta y seis pesos con setenta y tres centavos M/CTE (\$3.072.704.276,73)”* (págs. 168-173 del archivo 001). Adicionalmente, también se reseña cuál es el valor a liberar a favor de la UNGRD.

De lo anterior se desprende que, en efecto, el contratista (parte convocante) cumplió a cabalidad con la orden de suministro en los términos allí previstos, circunstancia refrendada por la sociedad que fungió como interventora de la orden de proveeduría y realizó los informes de seguimiento y control, pero además, ese hecho se constata también con los informes que presentó el contratista y el acta de recibo a satisfacción.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Sin embargo, a juicio de esta Sala, el valor cuyo pago persigue la parte convocante como la pretensión principal de la solicitud de conciliación extrajudicial ((\$3.072.750.821,53) no tiene en cuenta el saldo que debía liberarse a favor de la UNGRD (\$46.544,79), y que según se entiende de conformidad con el acta de modificación de equipos y/o cantidades de obra, en armonía con el informe del Comité de Seguimiento No. 1, debía descontarse del valor total de la orden de proveeduría.

De hecho, en los informes de seguimiento, como se expuso, también se aludió al valor que como consecuencia de la decisión de no usar el equipo de retroexcavadora tipo oruga 330 y redistribuir con los otros equipos disponibles las cantidades de obra asignada a aquella, generó una modificación en el monto ejecutado y con esto un saldo a favor de la entidad convocada, de ahí que en el acta de recibo a satisfacción se autorizara el pago de \$3.072.704.276,73.

Y era esta última cifra, justamente, la cual debió constituir la base de la propuesta conciliatoria planteada por la UNGRD, no obstante, ésta última al exponer su fórmula de arreglo ofreció pagar el valor total del contrato, sin considerar el saldo que debía liberarse a su favor, aspecto que revela que si bien se han aportado pruebas que dan cuenta de la cabal ejecución de la orden de proveeduría, ciertamente, esas mismas pruebas permiten colegir que el valor ofrecido en la fórmula de arreglo, inclusive, el pretendido en la solicitud de convocatoria de la conciliación, no coincide con lo que realmente se ejecutó.

- Afectación del erario



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

El art. 91 de la Ley 2220 de 2022 estipuló que la conciliación en materia contencioso administrativa debe guiarse por los principios generales previstos en dicha norma (autocomposición, garantía de acceso a la justicia, celeridad, confidencialidad, informalidad, economía, independencia, seguridad jurídica, neutralidad y buena fe¹²); los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Nacional (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, eficiencia, equidad y el desarrollo sostenible); y los principios previstos en la Ley 1437 de 2011 en cuanto resulten compatibles con la naturaleza y características de la conciliación extrajudicial.

La norma en comento también consagró como principios especiales de la conciliación en materia contencioso administrativa la salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general, la salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles y la protección reforzada de la legalidad. En lo que aquí interesa, definió el primer y último de los principios enunciados, así:

***“1. La salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general. En la conciliación en materia de lo contencioso administrativo la actuación se guiará siempre con miras a la protección y salvaguarda del patrimonio público y el interés general, por lo cual el agente del Ministerio Público en su carácter de conciliador deberá actuar y guiar a las partes para que en su fórmula de arreglo de las diferencias no se menoscabe esta salvaguarda y protección.*”**

¹² Art. 4º Ley 2220/2022



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

[...]

3. Protección reforzada de la legalidad. En la conciliación en materia contencioso administrativa el agente del Ministerio Público velará por que en la fórmula de arreglo de las diferencias no se comprometa la legalidad, salvaguardando que la misma sea conforme a la Constitución Política y la ley, este conforme al interés público o social, no cause un agravio injustificado a una de las partes o a un tercero, o sea lesivo para el patrimonio público”.

El párrafo 1º del art. 91 *ejusdem* estipuló que estos principios son aplicables al momento de definir la aprobación de los acuerdos conciliatorios por parte del juez de lo contencioso administrativo, y en ese entendido, debe corroborarse su observancia y respeto en el *sub lite*.

Como se advirtió con anterioridad, el valor objeto de pago de la orden de suministro que incluyó la UNGRD en su fórmula de arreglo no contempló el monto del saldo que debía descontarse o liberarse a su favor, como consecuencia de la modificación de equipos y/o cantidad de obra (\$46.544,799), circunstancia que en criterio de esta Sala resulta lesiva de los principios de salvaguarda y protección del patrimonio público y de protección reforzada de la legalidad, en la medida en que se reconoce a favor del contratista un valor superior a la cantidad de obra y/o suministro que fue realmente ejecutada.

Por último, si bien podría considerarse que el valor que corresponde a la diferencia entre lo ejecutado y lo que se ofrece pagar es una suma casi irrisoria, no puede olvidarse que se trata de recursos públicos que deben ser protegidos independientemente de su monto, máxime,



Radicación 2023-00076

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

cuando a través de los fondos del erario se respaldan los compromisos que la administración adquiere para satisfacer las necesidades públicas básicas, cuya importancia es de tal magnitud que no solo se han estipulado los principios que propugnan por su correcta gestión y administración en el sector público, sino que, además, se les ha conferido el carácter de inembargables con las salvedades de ley, de ahí que su protección y salvaguarda sea ineludible para el juez de lo contencioso administrativo, se repite, al margen de su valor monetario específico.

Por lo expuesto, teniendo en cuenta la imperiosa obligación de salvaguardar el principio de protección del patrimonio público, pero además, atendiendo a la falta de poder expreso para conciliar por parte de la apoderada judicial de la UNGRD, esta Corporación improbará el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Segunda de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: Improbar el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes.

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de la fecha

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Radicación 2023-00076

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**


ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada


PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado


SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria

Pasto, veinticinco (25) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Proceso: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 520013333002 2020-00116 01 (13588)
Demandante: Purificación Graciela Betancourt y otro
Demandado: Nación - Mindefensa - Ejercito Nacional
Magistrada: Ana Beel Bastidas Pantoja

Por reparto le correspondió a este Despacho el conocimiento del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto.

Mediante auto de 18 de octubre de 2023, se dispuso admitir recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y demandada contra la sentencia de 30 de junio de 2023.

Revisando el expediente en su integridad y conforme al sistema de información SAMAI, el Despacho 05 conoció previamente del trámite del asunto de la referencia, al cual se le asignó el número de radicación interno 012114 (Apelación Auto).

Por lo tanto, en consideración a lo dispuesto en el numeral 8.5 del artículo 8 del Acuerdo N° PSAA06-3501 de 2006, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura¹, se remitirá el expediente a dicho Despacho Judicial para que asuma su conocimiento.

Como consecuencia de lo anterior, se desvinculará el auto proferido por el despacho el 18 de octubre de 2023, por medio del cual se admitió el recurso de apelación contra la referida sentencia.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

¹ “(...) **POR ADJUDICACIÓN. Cuando un asunto fuere repartido por primera vez en segunda instancia, en todas las demás ocasiones en que deba volver al superior funcional, el negocio corresponderá a quien se le repartió inicialmente (...)**”

RESUELVE:

PRIMERO: Desvincular el auto proferido el 18 de octubre de 2023, por medio del cual se admitió el recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, por las razones anteriormente expuestas.

SEGUNDO: Remitir el expediente a Oficina Judicial para que envíe el presente asunto a la H. Magistrada, doctora **Beatriz Isabel Melodelgado Pabón**, cuyo despacho lo conoció previamente.

TERCERO: La Secretaría dejará las anotaciones correspondientes en los Sistemas de Información.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(firmado electrónicamente)

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA

Magistrada