

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

Medellín, veintitrés (23) de septiembre de dos mil trece (2013)

Radicado	050013333 011 2013 00243 00
Convocante:	JUNTA DE ACCION COMUNAL CENTRAL DEL MUNICIPIO DE VEGACHI
Convocado	MUNICIPIO DE VEGACHI
Proceso	CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
Procedencia	PROCURADURÍA 109 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

**OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Procede el Juzgado a pronunciarse en relación con la aprobación del acuerdo conciliatorio celebrado por las partes en el asunto de la referencia.

**CONSIDERACIONES**

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los siguientes, son los presupuestos para la aprobación de la conciliación en materia contencioso – administrativa:

*"En reiterada Jurisprudencia<sup>1</sup>, esta Corporación ha señalado como requisitos de la conciliación judicial, los siguientes:*

- *Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.*
- *Que las partes estén debidamente representadas.*
- *Que los conciliadores tengan expresa facultad para conciliar y disponer de la materia objeto de convenio.*
- *Que no haya operado la caducidad de la acción.*
- *Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la Administración.*
- *Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas arrimadas a la actuación.*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 29 de julio de 2004, proferido en el Expediente núm. 2002-00025-01(8682). M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

*La Sala<sup>2</sup>, ha advertido igualmente que existen unos requisitos adicionales para que pueda aprobarse un acuerdo conciliatorio en materia contencioso administrativa, previstos en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, los cuales se enuncian a continuación:*

*" . Debe existir fortaleza probatoria que sustente la aprobación del acuerdo, toda vez que el juez debe llegar a la íntima convicción sobre la fundamentación jurídica del mismo, contando con los elementos de juicio suficientes de modo que existan altas probabilidades de condena en contra de la administración y que la aprobación del acuerdo conciliatorio resulte provechoso para las partes en conflicto. Las partes deben demostrar que el pago a realizarse producto de la conciliación no se hizo por liberalidad de los funcionarios administrativos.*

*. El acuerdo no debe ser violatorio de la ley, es decir, el acuerdo debe contemplar a lo menos, la adecuación de materia convenida con respecto a los asuntos objeto de la conciliación, verbigracia, el agotamiento de la vía gubernativa o la inexistencia de caducidad de la acción contenciosa.*

*. El acuerdo no debe resultar lesivo para el patrimonio público. Este criterio en últimas previene al juez acerca de la conveniencia de la conciliación.*

*Estos tres parangones hacen que la valoración del juez contencioso sea determinante al momento de aprobar o no una conciliación judicial." (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012), Radicación número: 73001-23-31-000-2006-00078-01).*

Así las cosas y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial citado el Juzgado improbará la conciliación de la referencia, toda vez que los derechos reconocidos, no están debidamente respaldados por las probanzas arrimadas a la actuación.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 30 de agosto de 2007, proferido en el expediente núm. 2002-00493-02. M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

En efecto, la parte convocante pretende que el municipio de Vegachi, le pague el valor de **los inmuebles de su propiedad** y que fueron ocupados por la entidad territorial mencionada.

Así las cosas y como quiera que la entidad convocante acude a la conciliación invocando la condición de propietaria de unos inmuebles, **en consecuencia debe probar indispensablemente el derecho que tiene sobre los bienes inmuebles que dice le fueron ocupados**, de suerte que corresponde al Juzgado determinar sí la JUNTA DE ACCION COMUNAL DE VEGACHI, en efecto probó la calidad de propietaria que invoca.

En materia de acreditación del derecho real de propiedad se debe demostrar la conjugación de dos elementos a saber: el título<sup>3</sup>, como fuente de las obligaciones, y el modo<sup>4</sup>, que se refiere a la manera como se adquiere el derecho de dominio, entre ellos la tradición.

Cuando el modo es derivado, debe estar precedido por el título y sobre la forma de demostrar la propiedad de bienes inmuebles el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha determinado:

*"(...) demostrar el título y el modo, dualidad inescindible que debe comprobarse en los procesos judiciales en los cuales se pretenda hacer valer los derechos derivados de la propiedad. El primero de los elementos referidos está constituido por cualquiera de las fuentes de las obligaciones, en tanto que el segundo podrá corresponder a cualquiera de las formas previstas para el efecto por el legislador como aquellas que recoge el artículo 673 del Código Civil, esto es la ocupación, la accesión, **la tradición**, la sujeción y la prescripción.*

*La tradición, como modo de adquirir el dominio de un bien inmueble, se efectuará, de acuerdo con lo establecido en el artículo 756 del Código Civil, "por la inscripción del título en la Oficina de Registro de*

---

<sup>3</sup> "ART. 1494.- Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya del hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya ha consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia".

<sup>4</sup>"Art. 673.- Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción"

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de febrero de 2009, C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ, radicación No. 63001-23-31-000-1998-00622-00 (16980)

*Instrumentos Públicos". En armonía con esta disposición, el artículo 2 del Decreto 1250 de 1970 señala que está sujeto a registro todo "acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario". Así las cosas, la tradición de los derechos reales constituidos sobre inmuebles se realiza mediante la inscripción del título correspondiente en la oficina de registro de instrumentos públicos.*

*En este orden de ideas, se tiene que el **título de propiedad sobre un bien inmueble se entiende acreditado con la escritura pública** de compraventa, sin perjuicio de que se cuente con otra fuente de obligaciones para efectos de probar ese derecho, **más el modo correspondiente que en este caso se materializa con la inscripción de aquella en la oficina de instrumentos públicos**, para lo cual es aceptable aportar, entre otros, el certificado del inmueble expedido por la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos de la ciudad<sup>6</sup>, en el cual consten las inscripciones de los títulos que hubieren servido de fundamento para enajenar, gravar o afectar de cualquier manera esa propiedad" (negritas y subrayas ajenas al texto original)*

En el caso concreto la parte convocante no acreditó ser la propietaria de los inmuebles que señala le fueron ocupados por el municipio convocado, veamos porqué:

Obra a folios 12 a 19 y 21 a 24 copia de las escritura Públicas No. 045 del 28 de febrero de 2013 de la Notaría Única de Vegachi y de la No. 97 del 11 de julio de 1987 de la Notaría Única de Yali, documentos que carecen de valor probatorio según lo dispuesto por el art. 254 del C. de P. Civil.

Sobre el valor probatorio de las copias el art. 254 del C.P.C., determina:

---

<sup>6</sup> Pie de página de la cita "Las precisiones referidas fueron expuestas recientemente por la Sala en sentencia del 15 de octubre de 2008, expediente 16.770, actor: Misael Rodríguez Ospina. M.P.: Dra. Myriam Guerrero de Escobar.

**ARTÍCULO 254. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS.** <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de **enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627**> <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 117 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> *Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:*

- 1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.*
- 2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.*
- 3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.*

Así las cosas, es claro que las copias aportadas de las citadas escrituras públicas son copias simples, por no contener cualquiera de las condiciones previstas en la ley para que puedan tener valor probatorio, por tanto no pueden ser apreciadas a efectos de demostrar justo título de adquisición de los inmuebles.

Sobre el punto el Consejo de estado ha señalado:

**DAÑO ANTIJURIDICO - Cuando se alega ocupación permanente de inmuebles / OCUPACION - Inmueble. Prueba daño**

*Son dos los requisitos esenciales para que proceda la declaratoria de responsabilidad, cuando el daño antijurídico que se invoca es la ocupación permanente de un inmueble: el primero, que se acredite el derecho que el demandante ostenta e invoca sobre el inmueble ocupado; el segundo, que se demuestre la ocupación. A su vez, la demostración de la ocupación requiere de la prueba de 4 elementos: 1. un elemento material, que hace relación a que se identifique plenamente el inmueble objeto de la ocupación; 2. un elemento temporal, que indica que debe demostrarse al juez, sin ambages, el lapso en que ocurrió la ocupación; 3. un elemento subjetivo, que implica identificar los sujetos que realizaron materialmente la ocupación; 4. Finalmente, debe demostrarse un elemento objetivo, es decir, que se ilustre*

*cuáles fueron los actos concretos de ocupación que el demandado ejecutó dentro del bien.*

**NOTA DE RELATORIA:** *Al respecto se puede consultar las providencias: 28 de junio de 1994, exp. 6806; 25 de junio de 1992, exp. 6947; 28 de abril de 2005, exp. 13643 y 10 de agosto de 2005, exp. 15338.*

**PRUEBAS - Copias simples / PRUEBAS - Copias simples carecen de valor probatorio para la demostración de propiedad de inmueble**

*Ha sido una posición univoca de esta Corporación la de negar el valor probatorio a las copias simples en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 254 del código de procedimiento civil. (...) Como los documentos que aportó el demandante con este propósito están en copia simple, la Sala, en observancia del mandato del artículo 254 del código de procedimiento civil y de los precedentes reiterados de la Corporación, se abstendrá de valorar tales documentos. Así las cosas, carece de prueba el primero de los requisitos necesarios para la prosperidad de la pretensión indemnizatoria que se ejerce a través de la acción de reparación directa, puesto que el demandante no acreditó su condición de propietario del bien que -según su dicho- estaba siendo ocupado por la entidad demandada."*

**NOTA DE RELATORIA:** *Sobre el particular, se puede consultar: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 22 de abril de 2002, exp. 6636. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 28 de abril de 2005, exp. 13643) y exp. 20560.*

**FUENTE FORMAL:** *LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 55 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 171 (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012), Radicación número: 27001-23-31-000-1999-00791-01(21687).*

De otro lado, de la lectura de la copia de la escritura pública No. 045 del 28 de febrero de 2013 se obtiene que el predio adquirido por la entidad convocante a través de la escritura pública No. 97 del 11 de julio de 1987, con matrícula inmobiliaria No. 038-5471, fue objeto de loteo del cual se segregaron tres (3) predios identificados como lotes 1, 2 y 3.

De acuerdo con los hechos de la convocatoria el municipio convocado ocupó el lote identificado con la matrícula inmobiliaria No. 038-15509 y para demostrar que el título fue inscrito, la parte convocante, aporta el documento visible a folio 20 del expediente, el cual no acredita la tradición del inmueble como quiera que no contiene las inscripciones de los títulos que hubieren servido de fundamento para enajenar, gravar o afectar de cualquier manera esa propiedad, sobre el tema el Consejo de Estado ha manifestado<sup>7</sup>:

*"Como se sabe, la propiedad de un inmueble se acredita con la escritura pública de compraventa y con la inscripción de ésta en la oficina de instrumentos públicos del lugar del inmueble. Faltando cualquiera de estos dos elementos, se entenderá que la propiedad no se encuentra acreditada. Dicho de otro modo, una persona es propietaria de derechos reales cuando tiene título y modo, esto es, cuando acredita, entre otros, la escritura pública de compra venta y su inscripción en el registro inmobiliario. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido:*

*"En este orden de ideas, se tiene que el título de propiedad sobre un bien inmueble se entiende acreditado con la escritura pública de compraventa, sin perjuicio de que se cuente con otra fuente de obligaciones para efectos de probar ese derecho, más el modo correspondiente que en este caso se materializa con la inscripción de aquélla en la oficina de instrumentos públicos, para lo cual es aceptable aportar, entre otros, el certificado del inmueble expedido por la **correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos de la ciudad, en el cual consten las inscripciones de los títulos que hubieren servido de fundamento para enajenar, gravar o afectar de cualquier manera esa propiedad***<sup>8</sup>. (Negrillas ajenas al texto original)

Cabe precisar que la matrícula 038-15509, fue abierta con base en la matrícula No. 038-5471, luego resultaba indispensable el aporte del certificado de matrícula inmobiliaria últimamente mencionado, toda vez que

---

<sup>7</sup> Consejo De Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección tercera Subsección A. Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá, siete (7) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación numero: 76001-23-24-000-1996-03179-01(21888)

<sup>8</sup> Sección Tercera, Sentencia de 11 de febrero de 2009, expediente 16.980

allí muy seguramente debe reposar la historia de tradición del predio que se dice ocupado.

La ley 1579 de 2012 determina:

*ARTÍCULO 49. FINALIDAD DEL FOLIO DE MATRÍCULA. El modo de abrir y llevar la matrícula se ajustará a lo dispuesto en esta ley, de manera que aquella exhiba en todo momento el estado jurídico del respectivo bien.*

(...)

*ARTÍCULO 51. APERTURA DE MATRÍCULA EN SEGREGACIÓN O ENGLOBE. Siempre que el título implique fraccionamiento de un inmueble en varias secciones o englobamiento de varias de estas en una sola unidad, se procederá a la apertura de nuevos folios de matrícula, en los que se tomará nota de donde se derivan, y a su vez se procederá al traslado de los gravámenes, limitaciones y afectaciones vigentes de los folios de matrícula de mayor extensión.*

Así mismo la parte convocante alega su condición de propietaria del resto de un bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 038-2571, que corresponde a 288 metros cuadrados y aporta como prueba de propiedad el certificado de matrícula inmobiliaria visible a folio 25, y la copia informal de la escritura No. 260 de 1973, que como se dijo en párrafo anterior, no tiene valor probatorio, menos aún tratándose de acreditar propiedad de inmuebles.

En el acta de conciliación visible a folio 53, se afirma que la propiedad del resto de lote de matrícula inmobiliaria No. 038-2571, consta en la escritura pública No. 143 de 2013, sin embargo la citada escritura no fue aportada y tampoco consta que la misma haya sido registrada en la oficina de Instrumentos Públicos.

Adicionalmente conforme a los hechos de la convocatoria el municipio solo ocupó el lote identificado con No. 038-15509 (fol. 2), lo que se encuentra corroborado con el informe de avalúo visible a folio 30, en el que se consigna que, donde se halla construido un paso peatonal, es en el lote identificado con el No. de matrícula 038-15509, luego no se evidencian cuáles son las razones para que dentro del acuerdo conciliatorio se incluya el lote identificado con matrícula No. 038-2571.

De otro lado según el acuerdo conciliatorio, el municipio convocado se compromete a pagar los predios que presuntamente son objeto de conciliación, sin embargo en ninguna parte se determina, de que manera, cuando y donde, se llevará a cabo el traspaso de la propiedad inmueble a favor del municipio, de lo que se concluye que el municipio convocado pagará la indemnización, pero no adquiere a cambio propiedad de los inmuebles pagados.

Cabe tener en cuenta que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, en procesos de reparación directa por ocupación de inmuebles, sí bien la parte ocupante debe indemnizar el valor comercial de los inmuebles afectados, dicha indemnización comporta la obligación en cabeza de los propietarios de los inmuebles de transferir a la entidad demandada la propiedad del inmueble ocupado, sin embargo en el acuerdo conciliatorio la entidad convocante no adquiere ninguna obligación para con el municipio convocado, tendiente a transferir la propiedad de los inmuebles que fueron materia de ocupación.

El precedente jurisprudencial en esta materia determina:

*"Puesto que en este asunto se evidenció que el predio de propiedad de la sociedad demandante fue ocupado permanentemente, con ocasión de una obra pública contratada por el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, lo que redujo considerablemente la distancia mínima que este tipo de bienes debe guardar respecto del eje de la carretera, como lo indican las normas dispuestas por el ordenamiento jurídico y a las cuales se hizo alusión precedentemente, obra que incluyó además la construcción de un muro de grandes proporciones en el frente de la fachada del predio de los actores, tornando prácticamente inservible el inmueble, particularmente en cuanto a la posibilidad de poner en funcionamiento un establecimiento de comercio en ese lugar, la demandada deberá indemnizar el valor comercial del inmueble afectado y de las mejoras en él construidas, teniendo en cuenta el deterioro que pudo sufrir el bien por el abandono de que fue objeto por parte de sus propietarios durante 8 años antes de la ejecución de las obras, **dejando en claro que dicha indemnización comporta la obligación en cabeza de la sociedad actora de transferir a la entidad demandada la propiedad del inmueble**<sup>9</sup>. No obstante ello y*

---

<sup>9</sup> "En el evento de la ocupación de inmuebles por trabajos públicos, si se solicita el pago del daño emergente al momento de producirse la ocupación debidamente indexado, la indemnización es

*habida consideración de que en el sub lite no se cuenta con elementos de juicio que permitan establecer o calcular los perjuicios causados, la Sala condenará en abstracto al Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, al pago de perjuicios materiales, para lo cual el interesado deberá tramitar un incidente en los términos del artículo 172 del C.C.A<sup>10</sup>. (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejera ponente (E): GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ, Bogotá, nueve (9) de junio de dos mil diez (2010), Radicación número: 19001-23-31-000-1995-02012-01(18155)*

En resumen el juzgado improbara la conciliación celebrada, toda vez que la entidad convocante no probó la condición de propietaria que invoca, de los inmuebles que se dice fueron ocupados por el Municipio, adicionalmente según los hechos de la convocatoria, la ocupación afectó sólo uno de los inmuebles materia de acuerdo, sin embargo con el acuerdo conciliatorio se indemniza por dos inmuebles y para finalizar el municipio pagará por unos inmuebles de los cuales no será su propietario, dado que así no se pactó en el acuerdo conciliatorio, lo cual resulta lesivo para el patrimonio público.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

### **RESUELVE**

**PRIMERO: IMPROBAR** el acuerdo conciliatorio a que llegaron las partes, mediante audiencia de conciliación prejudicial celebrada el día 15 de Julio de 2013 ante la Procuraduría 109 Judicial I para Asuntos Administrativos.

**SEGUNDO:** Se ordena **DEVOLVER** los anexos a la parte interesada sin necesidad de desglose.

---

compensatoria y comporta legalmente la transferencia de la propiedad ocupada a la entidad condenada- Sección Tercera, Sentencia de 3 de abril de 1997, expediente 9718.

<sup>10</sup> "ARTÍCULO 172. CONDENAS EN ABSTRACTO. Subrogado por el artículo 56 de la Ley 446 de 1998: Las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto o sentencia, cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso, se hará en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, en los términos previstos en los artículos 178 del Código Contencioso Administrativo y 137 del Código de Procedimiento Civil.

"Cuando la condena se haga en abstracto se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de aquel o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso. Vencido dicho término caducará el derecho y el Juez rechazará de plano la liquidación extemporánea. Dicho auto es susceptible del recurso de apelación.

**TERCERO:** En firme esta providencia, pase el expediente para su archivo previa anotación en el sistema de gestión.

**NOTIFÍQUESE**

**EUGENIA RAMOS MAYORGA  
JUEZA**

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS  
JUZGADO 11º ADMINISTRATIVO ORAL DEL  
CIRCUITO DE MEDELLÍN  
CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADOS  
Nº. \_\_\_\_ el auto anterior.  
Medellín, \_\_\_\_\_.  
Fijado a las 8:00 a.m.  
SECRETARIO