



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
Medellín, trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Convocante	Acrecer S.A.S.
Convocado	Municipio de Medellín
Conciliador	Procuraduría 111 Judicial I Administrativa
Radicado	050013333026 2018 - 00283 00
Auto nro:	46
Asunto	Verifica legalidad de acuerdo conciliatorio

El despacho procede a pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo conciliatorio suscrito por las partes, ante la Procuraduría 111 Judicial I Administrativa, el día 9 de julio de 2018.

ANTECEDENTES FÁCTICOS Y PREJUDICIALES

1. El Municipio de Medellín (arrendador) y Acrecer S.A.S. (arrendatario) suscribieron contrato de arrendamiento número 4600068560 sobre el inmueble ubicado en la carrera 50 #79 sur - 101 bodega 12 del municipio de La Estrella¹. El contrato terminó el 30 de diciembre de 2017. En el mes de enero de 2018, las partes suscribieron el contrato de arrendamiento número 46000074671. La fecha de inicio fue el día 26 de enero de 2018.
2. El 25 de mayo de 2018, Acrecer S.A.S., a través de apoderada, presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, cuyo conocimiento correspondió a la Procuraduría 111 Judicial I Administrativa. La admisión de la solicitud se produjo el día 29 de mayo siguiente².
3. La audiencia de conciliación tuvo lugar los días 9 y 23 de julio de 2018. Las partes suscribieron el acuerdo conciliatorio contenido en el acta del 23 de julio de 2018, el cual fue remitido al reparto de los jueces administrativos del circuito de Medellín para que se procediera a estudiar su legalidad. Efectuado el reparto, su conocimiento correspondió a este despacho judicial³.

EL ACUERDO CONCILIATORIO

En la audiencia del 23 de julio de 2018, el Municipio de Medellín propuso la siguiente fórmula conciliatoria:

¹ Folio 26.

² Folio 34.

³ Folio 54.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

(...) el Comité mediante Acta No. 684 del 04 de julio de 2018 decidió proponer como fórmula de arreglo cancelar al convocante el valor de DIEZ MILLONES CIENTO Y CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$10.144.756), correspondientes a los cánones de arrendamiento causados del 1 al 25 de enero de 2018, en virtud de la tenencia por parte del Municipio de Medellín del inmueble identificado como bodega No. 12 de la carrera 50 No. 79 sur 101 Stock sur del Municipio de La Estrella - Antioquia, sin reconocimiento de intereses moratorios, ni honorarios, toda vez que era carga del contratista el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos para la suscripción del Contrato No. 4600074671 firmado el 26 de enero de 2018 y que a penas completo e día 25 de enero de 2018. Dicha suma de dinero será pagada una vez aprobada judicialmente la conciliación extrajudicial dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la cuenta de cobro al Municipio de Medellín, con todos los documentos que sean requeridos para tal efecto.

Efectuado el traslado a la apoderada de la parte convocante, ésta manifestó que aceptaba «la propuesta realizada por el Municipio de Medellín».

POSICIÓN DE LA PROCURADORA JUDICIAL

La procuradora 111 judicial I administrativo expresó: «En el presente evento si bien se cumplen con los primeros requisitos, considera esta Agencia del Ministerio Público que el Acuerdo no tiene un fundamento legal o contractual que lo soporte. De acuerdo con la documentación allegada al expediente entre la sociedad ACRECER S.A.S., y el Municipio de Medellín se suscribió el contrato de arrendamiento No. 4600068560 de 2017, el cual tuvo vigencia contractual hasta el 30 de diciembre de 2017, dicho contrato se liquidó el 13 de abril de 2018, sin que se dejaran consideraciones adicionales por las partes»⁴.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Competencia

El artículo 24 de la Ley 640 de 2001 establece que «las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al juez o corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable».

Ahora bien, este despacho judicial, de conformidad con los artículos 155.3 (cuantía) y 156.2 (factor territorial) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

⁴ Folio 51 a 53 vueltos.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Contencioso Administrativo, sería competente para conocer de la acción judicial respectiva, es por ello que le corresponde verificar la legalidad del acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes.

2. Marco jurídico

La Ley 1285 de 2009, reformativa de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en su artículo 13, instituyó que «cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial».

En tanto, el artículo 23 de la Ley 640 de 2001 indicó que «Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción», lo que concuerda con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009.

Esa misma normativa, en su artículo segundo, también estableció: «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, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan».

En tanto el párrafo 1º *ibídem* estipuló que no son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo: (i) los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario; (ii) los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993; y (iii) los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Estado ha expresado que los presupuestos para que el juez administrativo pueda impartir aprobación a un acuerdo conciliatorio son los siguientes: (i) que las partes estén representadas en debida forma; (ii) que los apoderados estén facultadas para conciliar; (iii) que los derechos que se pretenden conciliar sean de carácter disponible; (iv) que la acción no haya caducado; (v) que el valor reconocido tenga pleno soporte probatorio; y (vi) que el acuerdo no resulte lesivo para el patrimonio público⁵.

3. Caso concreto

En el presente caso quedó acreditado lo siguiente:

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de octubre de 2009, magistrado ponente: Mauricio Fajardo Gómez.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

i) Las partes estuvieron representadas en debida forma en el trámite de conciliación adelantada. Así, Acrecer S.A.S. le confirió poder a la abogada Paula Andrea Giraldo Palacio (folio 4), en tanto la parte convocada hizo lo propio con el abogado Dayron Bedoya Bedoya (folio 36), quien sustituyó al abogado Luis Enrique Moreno Pérez⁶.

ii) También es claro que en dicha representación ambas partes incluyeron, de manera expresa, la facultad para conciliar.

iii) Ahora bien, lo reclamado por la parte actora es el pago de la suma de diez millones ciento cuarenta y cuatro mil setecientos cincuenta y seis pesos por concepto de los días de arrendamiento causado entre el 1 y el 25 de enero de 2018, esto es, la controversia es de carácter particular y de contenido económico, por lo que los derechos que se discuten son transigibles y pueden disponerse.

iv) Respecto a la caducidad del medio de control, este juzgado la enmarca dentro la *actio in rem verso*, por lo cual, conforme lo dispuesto en el literal i) numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, el término de caducidad es de dos (2) años.

v) Aunado a lo anterior, en lo que respecta al material probatorio con el que se pretende respaldar la obligación a conciliar, el mismo es documental y está constituido por el acta de liquidación del contrato de arrendamiento 4600068560 de 2017⁷, el contrato de arrendamiento número 4600074671 de 2018⁸, certificación del canon de arrendamiento⁹ y certificado de disponibilidad presupuestal¹⁰.

vi) Ahora bien, en lo que tiene que ver con los asuntos relacionados con la *actio de in rem verso*, principio general que pretende el reconocimiento de un enriquecimiento sin causa, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación jurisprudencial, precisó:

(...) por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la *actio de in rem verso*, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la *actio de in rem verso* requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente.

⁶ Folio 44.

⁷ Folio 5 a 7.

⁸ Folios 8 a 11.

⁹ Folio 49.

¹⁰ Folio 50.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º). En los demás casos de urgencia manifiesta, que no queden comprendidos en ésta hipótesis, la solemnidad del escrito se sujeta a la regla general expuesta.

No se olvide que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas y por lo tanto inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios.

En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.

Y si se invoca la buena fe para justificar la procedencia de la actio de *in rem verso* en los casos en que se han ejecutado obras o prestado servicios al margen de una relación contractual, como lo hace la tesis intermedia, tal justificación se derrumba con sólo percatarse de que la buena fe que debe guiar y que debe campear en todo el iter contractual, es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva¹¹.

En esa misma sentencia, el Consejo de Estado contempló casos en los que, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de *in rem verso*, entre otros los siguientes:

- a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su *imperium* construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.
- b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil,

¹¹Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, expediente: (24897), sentencia del 19 de noviembre de 2012.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

- c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, respecto a la vía procesal que existe en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para obtener el reconocimiento de un enriquecimiento sin causa, es claro que es el medio de control de reparación directa. En efecto, mediante este se puede demandar la reparación del daño, que padece quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique.

La Sección Tercera del Consejo de Estado¹² también se pronunció sobre el análisis que debe efectuar el juez de lo contencioso administrativo ante situaciones que impliquen un enriquecimiento sin causa por desconocimiento del ordenamiento jurídico contractual, en los siguientes términos:

Las anteriores razones llevan a la Sala a señalar que, el enriquecimiento sin justa causa puede ser invocado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando se den los presupuestos para su configuración y, por consiguiente, la respectiva parte no cuente con una fuente autónoma y definida para reclamar el cumplimiento de una determinada obligación compensatoria.

No obstante lo anterior, la Sala debe precisar que, en cada caso concreto, el juez de lo contencioso administrativo deberá analizar la situación fáctica y jurídica en la que se encuentra el particular frente a la administración pública, con el fin de establecer, mediante el instrumento de la ponderación –en aplicación del principio de proporcionalidad–, si aquél merece efectivamente el reconocimiento –compensatorio–, de la labor ejecutada, así en principio se haya desconocido el ordenamiento jurídico contractual. Lo anterior, por cuanto, se reitera, la teoría del enriquecimiento sin causa en sí misma, supone simplemente el rebalanceo de los traslados patrimoniales injustificados, cuando no existe otro medio jurídico para solicitarlo.

Entonces, el juez valorará cada situación en concreto para establecer si bajo las correspondientes premisas, hay lugar al reconocimiento del enriquecimiento sin causa o, si por el contrario, la conducta desplegada por el particular trasgrede el ordenamiento jurídico, en tal magnitud, que su comportamiento fue el directo desencadenante del éxodo patrimonial; situación en la que ese detrimento estaría justificado dada la conducta desplegada por el sujeto de derecho privado¹³.

En conclusión, el reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa es limitado a situaciones excepcionales, en las cuales, por razones de prevalencia del interés

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 2009, expediente (35026).

¹³ *Ibidem*.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

general o público, amerite la ejecución o prestación de un servicio por un particular, sin el cumplimiento de las exigencias legales en materia de contratación pública estatal.

Teniendo en cuenta lo anterior, este despacho, al realizar un análisis de las pruebas que obran en el expediente, no encuentra razones que indiquen que fue la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, en virtud de su supremacía de su autoridad o de su imperium, constringió o impuso al particular la ejecución de prestaciones por fuera del marco de un contrato estatal.

Por el contrario, la certificación que obra a folio 41 del expediente indica que «era carga del contratista el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos para la suscripción del contrato No. 4600074671, firmado el 26 de enero de 2018, y que apenas completó el día 25 de enero de 2018». Así las cosas, es claro que la conciliación resulta contraria a la ley.

En consecuencia, el **Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín,**

RESUELVE

PRIMERO: IMPROBAR la conciliación prejudicial suscrita entre Acrecer S.A.S. y el Municipio de Medellín ante la Procuraduría 111 Judicial I para Asuntos Administrativos, por lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: SE DISPONE la devolución de los anexos a la parte interesada, sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

SAÚL MARTÍNEZ SALAS

JUEZ

<p>NOTIFICACIÓN POR ESTADO JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior. Medellín, Fijado el 14 de agosto de 2018, a las 8 a.m. Joanna María Gómez Bedoya Secretaria</p>
--