



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE**  
**MEDELLÍN**

Medellín, Trece (13) de abril de dos mil quince (2015)

<b>REFERENCIA</b>	CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
<b>CONVOCANTE</b>	COMITÉ DE REHABILITACIÓN
<b>CONVOCADO</b>	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL
<b>RADICADO</b>	05001 33 33 030 <b>2014 01871</b> 00
<b>ASUNTO</b>	Los Acuerdos conciliatorios deben cumplir con los supuestos de aprobación, como la debida representación de las partes, la capacidad o facultad para conciliar, la disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes, que no haya operado la caducidad, que lo reconocido patrimonialmente este debidamente respaldado en la actuación, que el acuerdo no resulte lesivo para el patrimonio público (Artículo 73 y 81 de la Ley 446 de 1998)
<b>DECISIÓN</b>	IMPRUEBA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

El señor Procurador 111 Judicial I para asuntos Administrativos envió el acuerdo a que llegaron el **COMITÉ DE REHABILITACIÓN y la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**, el día 12 de diciembre de 2014 obrante de folios 294 a 296 del expediente, a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos, para que una vez asignado por reparto, sea sometido a revisión y consecuente aprobación o improbación.

### **ANTECEDENTES**

**1.** El COMITÉ DE REHABILITACIÓN, actuando a través de su representante legal y por conducto de apoderado judicial, presentó solicitud de conciliación prejudicial a la Procuraduría Judicial delegada ante los Jueces Administrativos del Circuito de Medellín con el fin de solucionar un conflicto de carácter económico que tiene la entidad convocante con la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL por unas facturas generadas con ocasión a la prestación de unos servicios de salud brindados por fuera de la relación contractual existente, en suma de \$11'073.589.

**2.** La solicitud de conciliación fue admitida por la Procuraduría 111 Judicial I para Asuntos Administrativos el 09 de octubre de 2014 (folios 33).

**3.** El día 12 de diciembre de 2014, según consta en acta número 77, se celebró audiencia de conciliación en la cual las partes llegaron a un acuerdo en los siguientes términos:

*"el comité de conciliación y defensa judicial de la entidad en agenda No. 42 del 5 de noviembre de 2014 determinó conciliar en forma integral en los siguientes términos: reconocer las sumas de **"\$11.073.589.** con relación a la facturación correspondiente a los servicios prestados en desarrollo del contrato No. 65-720 15412, se presentó una sobre ejecución del contrato por un monto de \$11.073.589 y no existen los recursos para cubrir este valor. A continuación se hace relación de las facturas Nos: 113415; 113414; 113413; 113412; 113411; 113410; 113416; 113417; 113418; 113419; 113420; 113421; 113422; 113423; 113424; 113425; 113426; 113427; 113428; 113429; 113430; 113431; 113432; 113433; 113434; 113435; 113436; 113437; 113438; 113439 y 113440. La forma de pago ser{a: una vez presentada la cuenta de cobro ante la dirección de sanidad de la Policía Nacional esta deber{a ser acompañada entre otros documentos con la copia integral que sea legible de la sentencia o auto aprobatorio con su respectiva constancia de ejecutoria; de allí se procederá a conformar el expediente de pago al cual se le asignará un turno según lo previsto en el art- 35 del decreto 359 de 1995 y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal que exista en el momento; se efectuará el a pago mediante acto administrativo dentro del término de 6 meses sin reconocimiento de intereses dentro de este periodo. Una vez pasen los 6 meses se reconocerán intereses al DTF hasta un día antes del pago. Anexo certificado en un folio. Se le concede el uso de la palabra al apoderado del convocante: acepto la propuesta formulada por la entidad (...) (Fls 294).*

**4.** En el escrito de solicitud de conciliación se expresaron los siguientes hechos:

**4.1.** Que entre la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACOINAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD SECCIONAL DE ANTIOQUIA y EL COMITÉ DE REHABILITACIÓN se suscribió contrato de prestación de servicios PN SECSA SA PSS 056 de 2012, cuyo objeto consistió en la *"Prestación de servicios de salud para la rehabilitación integral de los beneficiarios del subsistema de salud de la Policía Nacional con discapacidad física, cognitiva sensorial y/o mental de 0 a 25 años Grupos 1 y 3 adjudicados No. 65-7-20154-12"*.

**4.2.** Que previa aprobación de la garantía única de cumplimiento, lo cual sucedió el día 8 de mayo de 2012, el Jefe Seccional de Sanidad de la Policía Nacional (Antioquia) mediante comunicación No. 775 GADFI-GRUCO-29, dirigida a la representante legal del Comité de Rehabilitación, dio la orden para el inicio de la ejecución del contrato a partir de esa fecha.

**4.3.** En la cláusula tercera del contrato se remite al Anexo No. 1 y se estipuló el valor del contrato en \$125.020.600.

**4.4.** La forma de pago fue pactada en la cláusula cuarta del anexo 1 estableciendo que sería dentro de los 30 días siguientes a la radicación de la factura comercial previo

cumplimiento de los demás trámites administrativos, fiscales vigentes y requisitos de ley conforme a los cupos PAC autorizados por la Dirección del Tesoro Nacional.

**4.5.** Que previo al cumplimiento del plazo de la ejecución del contrato, las partes acordaron prorrogarlos por 2 meses más hasta el 31 de diciembre de 2012. Posteriormente, se suscribió por las partes "ADICIÓN 002 PRESUPUESTO Y PRÓRROGA EN TIEMPO" al contrato de servicios No. 65-7-20154-12. Se adicionó el valor del contrato en \$52.500.000 y el plazo hasta el 30 de junio de 2013.

**4.6.** Vencido el plazo de ejecución del contrato y en aras de garantizar la prestación del servicio de las personas beneficiarias del mismo, la entidad convocada le solicitó a la convocante que continuara con la prestación del servicio hasta tanto el nuevo adjudicatario del contrato) INSTITUTO DE CAPACITACIÓN LOS ÁLAMOS) comenzara de manera efectiva con la prestación del mismo.

**4.7.** Que la convocante continuó brindando la prestación del servicio en virtud del principio de buena fe.

**4.8.** La convocante presentó a la convocada las facturas de venta por el tiempo y el servicio que recibieron los familiares de la Policía, en razón a la solicitud de servicio entre el tiempo que terminó el contrato de servicios con el convocante y la iniciación del nuevo contrato con el mismo objeto suscrito con el INSTITUTO DE CAPACITACIÓN LOS ÁLAMOS.

**4.9.** Las facturas presentadas al convocado fueron las siguientes: 113415; 113414; 113413; 113412; 113411; 113410; 113416; 113417; 113418; 113419; 113420; 113421; 113422; 113423; 113424; 113425; 113426; 113427; 113428; 113429; 113430; 113431; 113432; 113433; 113434; 113435; 113436; 113437; 113438; 113439 y 113440.

**4.10.** La entidad convocante mediante comunicación del 27 de noviembre de 2013, devolvió al convocante las facturas presentadas indicando que se presentó una sobre ejecución del contrato y no existen los recursos para cubrir ese valor.

### **CONSIDERACIONES**

La Conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por el cual dos o más personas naturales o jurídicas resuelven sus conflictos ante un tercero conocido como conciliador. La ley dispone que los asuntos susceptibles de conciliación sean aquellos que sean transigibles, desistibles y aquellos que expresamente determine la ley. Así mismo clasifica la conciliación en judicial y extrajudicial.

De manera reiterada el Consejo de Estado ha señalado que el acuerdo conciliatorio prejudicial se somete a los siguientes supuestos de aprobación:

a. La debida representación de las partes que concilian.

- b. La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.
- c. La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- d. Que no haya operado el fenómeno jurídico de la caducidad.
- e. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- f. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público. (Artículo 73 y 81 de la Ley 446 de 1998).

La máxima Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha hecho especial énfasis acerca del respaldo probatorio requerido para la aprobación del acuerdo conciliatorio, afirmando que en materia contenciosa administrativa, **dado el compromiso del patrimonio público que le es inherente**, la ley establece exigencias especiales que debe tomar en cuenta el juez a la hora de decidir sobre su aprobación, como lo es que las pruebas permitan deducir una alta probabilidad de condena contra el Estado - en el evento de que el interesado decidiese ejercitar las acciones pertinentes -, de modo tal que lo acordado no resulte lesivo del patrimonio público o violatorio de la ley<sup>1</sup>.

## **1. Respecto de la representación de las partes y su capacidad.**

**1.1.** La solicitud de conciliación la presentó el abogado: JUAN DAVID VILLA JARAMILLO, obrando mediante poder debidamente conferido (Fls 13), por la señora SONIA MARINA GALLARDO GÓMEZ, representante legal de COMITÉ DE REHABILITACIÓN (Fls 27).

**1.2.** La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL actuó por intermedio de su apoderada: GLORIA EUGENIA MONCADA LONDOÑO en virtud del poder otorgado por el Comandante de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (Fls 283).

## **2. Respecto de la materia sobre la cual versó el acuerdo.**

En el escrito de solicitud de conciliación se manifiesta que se intenta precaver una demanda ordinaria de IN REM VERSO, o de enriquecimiento sin causa (Fls 10).

En el presente caso, vale la pena señalar que tanto el contrato de prestación de servicios No. PN SECSA SA PSS 056 de 2012 celebrado por las partes y sus anexos (Fls 31 a 64), como las facturas que soportan la conciliación (Fls 94 a 259) **FUERON ALLEGADAS EN COPIA SIMPLE.**

Si se hubieran allegado en original o copia auténtica, dichas facturas tendrían la facultad de demostrar una adquisición de bienes y/o servicios por parte de la NACIÓN

---

<sup>1</sup> IBÍDEM.

– MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL. No obstante, de acuerdo a lo indicado en la solicitud de conciliación prejudicial también se puede observar que dicho intercambio **no estuvo precedido de una causa jurídica eficiente (contrato estatal)**<sup>2</sup>.

Lo anterior, permite a este Despacho presumir la ausencia de formalidades reguladas por las normas del derecho público, como las que hacen del contrato estatal un acto solemne.

Esto quiere decir que de no existir contrato DURANTE EL TIEMPO QUE SE PRESTARON LOS SERVICIOS ALUDIDOS, como sucedió en este asunto, no puede hablarse de la existencia de una causa jurídica eficiente de la obligación no imputable a las partes, ya que éstas actuaron con desconocimiento de normas de derecho público, que hacen del contrato estatal un acto solemne.

En la misma providencia, la máxima Corporación de la Jurisdicción Contenciosa analizó una conciliación celebrada dentro de un proceso de ACTIO IN REM VERSO por unos servicios prestados por fuera de la relación contractual, e indicó:

*"(...) Pero en el caso de autos, **la demandante, en una expresión libre de su voluntad, se situó así misma en una situación injusta**, en la cual su trabajo quedo desamparado, por no hacer uso de las herramientas ofrecidas por la ley para garantizar la retribución económica de su labor. Por lo tanto, en el caso de autos **resulta inconcebible admitir un "enriquecimiento sin causa", cuando la perjudicada con el desequilibrio patrimonial consistente en prestar un servicio sin recibir ninguna retribución, tuvo la oportunidad de decidir realizar dicha labor**, sin que la contraprestación de la misma estuviera garantizada mediante los procedimientos e instituciones creadas para el desarrollo de la contratación estatal.*

*En este orden de ideas, **el acuerdo conciliatorio logrado por las partes carece de un fundamento probatorio suficiente para su aprobación**, pues no se demostró una conducta antijurídica de la administración, que amerite que ésta redima los perjuicios demandados por la sociedad actora.  
(...)*

*Sin embargo, la Sala se remite a las consideraciones expuestas en la presente providencia, para replantear su posición en este tipo de casos,*

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006). Expediente: 25.662. Radicación: 25000232600019990196801. Haciendo la siguiente cita: La Corte Suprema de Justicia ha aclarado que cuando se habla de la falta de causa en la actio rem in verso, se refiere a: "Por causa no debe entenderse aquí el motivo a que se hace referencia en el art. 1524 del Código Civil, sino la preexistencia de una relación o vínculo jurídico entre el enriquecido y el empobrecido que justifique el desplazamiento patrimonial que ha tenido lugar. Cuando media entre los interesados una obligación previa, como la que contrae el vendedor de hacer tradición de la cosa o cosas vendidas, el cumplimiento parcial de ella jamás puede generar un enriquecimiento sin causa del comprador. La causa es en este caso el contrato de compraventa". (CSJ, Cas. Civil, Sent. jun. 9/71).

*para afirmar que **cuando el contratista de la administración acepte prestar un servicio**, con pleno conocimiento de que está actuando **sin la protección que el ordenamiento jurídico** ofrece a los colaboradores de la administración, **no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa**, para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la Ley<sup>3</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

Frente a este tema el Honorable Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, Magistrada Ponente, Dra. Edda Estrada Álvarez, en providencia del 24 de agosto de 2010, Radicado 05001-33-31-012-2009-00209-01, se pronunció al respecto:

*“La máxima Corporación de esta Jurisdicción ha recordado que si bien la Ley 80 de 1993 permite la realización de contratos sin formalidades plenas (Art. 39), dicha posibilidad se encuentra sujeta a la ocurrencia de condiciones referentes al valor contratado y a que el representante legal de la entidad contratante así lo requiera, situaciones que no fueron demostradas en el proceso.*

*Es claro que **la ignorancia de la ley no justifica su incumplimiento, como en el presente caso las normas inherentes a la contratación administrativa**, que fueron obviadas al momento de aceptar prestar un servicio sin que existiera un contrato administrativo de por medio, o aunque sea, que se hubiera configurado algunas de las causales para realizar un contrato sin el lleno de las formalidades ordinarias.*

*Por lo tanto, se observa que la sociedad contratista supeditó las garantías que le ofrecía la normatividad instituida para regular la contratación estatal, a su voluntad de prestar sus servicios al Municipio de Copacabana, sin que dicha prestación fuera precedida por un contrato que garantizara la contraprestación proporcional al servicio proveído” (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

**3. Del acuerdo celebrado.** El Despacho al proceder a aprobar o improbar una conciliación debe hacer un exámen sobre la viabilidad y razonabilidad de la conciliación, no se puede limitar la actuación a impartir aprobación de un acuerdo sencillamente porque esa sea la voluntad de las partes.

El Despacho judicial al hacer el estudio de aprobación o improbación de un acuerdo está obligado a procurar la legalidad del mismo, verificando que el mismo no lesione el patrimonio estatal para lo cual debe examinar también el daño, su naturaleza, el monto de los perjuicios, su certeza, así como que se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, junto con la alta probabilidad de condena de la entidad convocada de promoverse la acción judicial.

En el presente caso no se allegó la prueba de la causa jurídica eficiente de las facturas presentadas, como un contrato, máxime cuando la misma parte convocante ACEPTA QUE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADA CON LAS FACTURAS FUE REALIZADA POR FUERA DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

---

<sup>3</sup> Ibídem.

La parte convocante podría someterse a un proceso ordinario de tipo declarativo o incluso a un proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria para el cobro de las facturas como títulos valores.

Puede concluirse de lo dicho que no están presentes la totalidad de los supuestos que conllevan la posibilidad de impartir aprobación al presente acuerdo conciliatorio celebrado por las partes.

En suma, no advierte el Despacho sustento probatorio para aprobar el acuerdo celebrado, en tal sentido el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ha indicado:

*"En el caso sub examine, la Sala no cuestiona la voluntad de arreglo amigable que consta en el acto de liquidación, reiterada en el acuerdo conciliatorio. El punto de quiebre lo constituye la falta de convicción probatoria de los documentos aportados, para conducir a la certeza que debe tener el juez sobre el cumplimiento de los presupuestos de hecho que soportan el acuerdo, esto es, la ejecución de los servicios y actividades adicionales.*

*En consecuencia, del acervo probatorio no se deduce que los hechos en los que se fundamenta la conciliación estén acreditados, de allí que no es posible concluir que se actuó conforme a las pautas jurisprudenciales fijadas por esta Sección, en relación con la responsabilidad contractual del Estado.*

*Adicionalmente, de las actas de liquidación no es posible definir el tiempo exacto de ejecución de cada uno de los servicios adicionales prestados, por lo tanto, no es claro si en éstas se incluyó o no el lapso que el contratista alegó haber prestado el servicio, por fuera de los contratos iniciales.*

*Con fundamento en lo expuesto, el Despacho concluye que el acuerdo celebrado no está conforme a derecho, ya que las pruebas allegadas al proceso no son suficientes para arribar a las conclusiones requeridas para aprobarlo. Sólo obra un acuerdo de las partes, con sus afirmaciones, pero carente de respaldo demostrativo de los trabajos ejecutados y de su valor."<sup>4</sup>*

En consecuencia, se improbará la conciliación objeto de estudio.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. IMPROBAR** el acuerdo conciliatorio celebrado el día 12 de diciembre de 2014 obrante de folios 294 a 296 del expediente ante el señor Procurador 111 Judicial

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de noviembre de dos mil once (2011), Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Radicado: 15001-23-31-000-2011-00128-01, Expediente: 42.093.

I para asuntos Administrativos, por el **COMITÉ DE REHABILITACIÓN y la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL.**

**SEGUNDO.** Se dispone la devolución de los anexos a la parte interesada, sin necesidad de desglose.

**TERCERO.** En firme esta providencia, Archívese.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANGY PLATA ÁLVAREZ  
JUEZ**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
JUZGADO TREINTA (30°) ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

Medellín, **17 DE ABRIL DE 2015**

En la fecha se notificó por **ESTADOS** el auto anterior. Fijado a las 8 a.m.

**LUZ ÁNGELA GÓMEZ CALDERÓN  
SECRETARIA**