



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, catorce (14) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA:	CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
EXPEDIENTE:	50001-33-33-002-2021-00018-00
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL META
DEMANDANTE:	DUBY YURANI HERRERA DAZA

Ocupa al Despacho el estudio de la conciliación extrajudicial de la referencia, a fin de determinar si es competente para conocer del asunto y de ser así, establecer si debe aprobar o improbar dicho acuerdo conciliatorio.

I. ANTECEDENTES

El 28 de octubre de 2020 la señora DUBY YURANI HERRERA DAZA, por medio de apoderada radicó solicitud de conciliación extrajudicial contra el departamento del Meta respecto del cobro de cánones de arrendamientos, sin soporte contractual.

Mediante auto No 339 del 11 de noviembre de 2020 la Procuraduría 48 Judicial II para Asuntos Administrativos admitió la solicitud y fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de conciliación¹. El 14 de diciembre de 2020 inició la celebración de la audiencia, culminando el 22 de enero de 2021, en la cual las partes llegaron a un acuerdo respecto de los pagos del servicio de arrendamiento sin amparo contractual, en cuanto al tiempo, modo y lugar, conforme se había descrito en la solicitud prejudicial, diligencia efectuada en forma virtual (50001333300220210001800_ACT_AL DESPACHO POR REPARTO_3-02-2021 10.29.28 A.M..PDF)².

II. PRUEBAS

Obran en el plenario los siguientes:

1. Poder de la convocante (fol.16 del archivo PDF de solicitud de conciliación prejudicial)
2. Copia del contrato No 0764 del 26 de enero de 2018, signado entre las partes en controversia, con objeto contractual "SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DEL INMUEBLE DONDE FUNCIONARA EL CENTRO ESPECIALIZADO DE SERVICIOS PARA ADOLESCENTES "CESPA", término de ejecución de 6 meses 27 de febrero al 26 de agosto de 2018 (fol.18-22 del archivo PDF de solicitud de conciliación prejudicial).
3. Copia del contrato No 2030 del 25 de octubre de 2018, suscrito entre las partes en contienda, con objeto contractual "SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DEL INMUEBLE DONDE FUNCIONARA EL CENTRO ESPECIALIZADO DE SERVICIOS PARA ADOLESCENTES "CESPA" y término de ejecución del 26

¹ Folio 99.

² Código de verificación: 48f6852a29a7dbc0413910ac3d37819e8c1436f8584ce0c78012849b81fd22f4 Documento generado en 03/02/2021 09:56:24 AM

de octubre al 31 de diciembre de 2018 (fol.24-29 del archivo PDF de solicitud de conciliación prejudicial).

4. Acta de finalización del contrato No 2030 del 25 de octubre de 2018 (fol.31 del archivo PDF de solicitud de conciliación prejudicial).

5. Acta de liquidación del contrato No 2030 del 25 de octubre de 2018 (fol.32-34 del archivo PDF de solicitud de conciliación prejudicial).

6. Copia del contrato No 0026 del 11 de febrero de 2020, signado entre las partes en controversia, con objeto contractual "SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DEL INMUEBLE DONDE FUNCIONARA EL CENTRO ESPECIALIZADO DE SERVICIOS PARA ADOLESCENTES "CESPA" y término de ejecución de 3 meses (fol.40-43 del archivo PDF de solicitud de conciliación prejudicial).

7. Certificado de libertad y tradición del inmueble No 230-11629 (fol.61-69 del archivo PDF de solicitud de conciliación prejudicial).

8. Poder otorgado por el departamento del Meta, con sus correspondientes soportes (fol.118-125 del archivo PDF de solicitud de conciliación prejudicial).

9. Acta No 01 del 18 de enero de 2021 del comité de conciliación del departamento del Meta, suscrita por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación y de Defensa Judicial de la entidad en cita, en la que consta el ánimo conciliatorio, incluyendo todas las especificaciones (fol.126-127 del archivo PDF de solicitud de conciliación prejudicial).

10. Acuerdo conciliatorio entre los sujetos extremos de la controversia (fol.128-133 del archivo PDF de la solicitud de conciliación prejudicial).

Las pruebas referidas anteriormente se pueden revisar dentro del expediente digital del presente proceso; el cual podrán consultar en la página web de la Rama Judicial <https://www.ramajudicial.gov.co/>, en el portal de Consulta de Procesos Nacional Unificada (CPNU), JUSTICIA XXI WEB, consulta de procesos judiciales, donde podrán ingresar en el link "Código Proceso", el número de radicado de la presente conciliación prejudicial, bajo el código de seguridad (50001333300220210001800_ACT_AL DESPACHO POR REPARTO_3-02-2021 10.29.28 A.M..PDF)

III. ACUERDO CONCILIATORIO

El 22 de enero de 2021, en esta diligencia, siendo de manera virtual, la parte convocante expuso sucintamente sus posiciones, como se lee en el acta vista a folio 128-133 del archivo PDF antes descrito, seguidamente se le concedió la palabra a la convocada – departamento del Meta, la cual expresó:

"Que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Departamento del Meta, dentro del trámite conciliatorio identificado a continuación, decidió: 1. Presentar postura conciliatoria en el presente asunto, reconocer y pagar a la convocante la suma de: **SESENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE (\$66.333.332)**, por la ocupación del inmueble de la convocante sin amparo contractual, para el funcionamiento del Centro Especializado de Servicios para Adolescentes "Cespa". El periodo reconocido en conciliación comprende: a. Del Primero (1) al treinta y uno (31) de enero de 2020 por valor de **\$10.000.000** b. Del Primero (1) al doce (12) de febrero de 2020 por valor de **\$3.999.999** c. Cinco (5) meses, contados desde el trece (13) de mayo al doce (12) octubre de 2020, por un valor de \$10.000.000, mensuales, pactados en el contrato 0026 de 2020 para un total de CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE **\$50.000. 000.00** d. Siete (7) días comprendidos entre el trece (13) y el diecinueve (19) de octubre de 2020, por la suma de **\$2.333.333**, resultante de

dividir el valor del canon mensual (\$10.000.000.00) en 30 y multiplicarlo por siete 2. No presentar postura conciliatoria respecto de los valores cobrados de la vigencia 2018 por haber operado el fenómeno de la caducidad de la acción.3. No reconocer ningún valor adicional al señalado en el numeral primero, ni intereses o perjuicios, en razón a que la actio in rem verso es una acción eminentemente compensatoria y no indemnizatoria.4. El pago se realizará dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de la documentación completa para pago (auto aprobatorio de la conciliación), la cual deberá allegarse a la cuenta asuntosjudiciales@meta.gov.co Acta No 1 del 18 de enero de 2021”

La parte convocante manifestó:

“De acuerdo a la información de esta última acta estamos de acuerdo en la posición del departamento, es decir en los términos y condiciones propuestas, y decidimos conciliar bajo las cifras puntuales propuestas, llegando a un acuerdo definitivo y total”

La Agencia Fiscal se pronunció sobre la propuesta y aceptación, señalando:

“MANIFESTACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO: El Procurador Judicial, en atención a que las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio, revisará preliminarmente a la aprobación judicial, si se cumplen con los requisitos legales mínimos encontrando que el CONSEJO DE ESTADO, ha exigido como tales capacidad, consentimiento, objeto lícito, causa lícita, suficiente material probatorio, inexistencia de la caducidad de la acción y que se justifique la necesidad del servicio, especialmente después de la sentencia de 2012 con ponencia del magistrado JAIME ORLANDO SANTOFIMIO. Para el efecto, la verificación da como resultado el siguiente: Capacidad. Son plenamente capaces y tienen poder para conciliar, las partes que aquí lo han hecho. Consentimiento, las dos partes lo tienen, tenemos la decisión del comité de conciliación y de la apoderada facultada del Departamento. Objeto lícito, se trata de ocupación de un inmueble sin que medie contrato. Causa lícita. Hay suficiente material probatorio. Tenemos la decisión del comité de conciliación, los poderes de las partes. Inexistencia de la caducidad de la acción. Justificación necesidad del servicio. Se trata de servicios muy importantes para el desarrollo de los programas asociados salud. Se aprecia como mínimo una presunta falla de planeación en ciertos tiempos, pero no de la convocante, sino del Departamento, por lo que no se le puede afectar a la convocante, quien ha efectuado de buena fe, con confianza legítima, luego no se aprecia desde ningún punto de vista mala fe de la convocante, que permitiera pensar en la hipótesis de la sentencia traída por la sección tercera del Consejo de Estado, con ponencia de Jaime Santofimio Gamboa, en el sentido que los particulares no se pueden aprovechar del Estado para que no les hagan contrato y la conciliación sea la vía de la legalización. Tampoco encuadra en esa sentencia, el caso reclamado ya que se trata de un inmueble arrendado para el manejo de un programa asociado a la salud. Por ello se reitera no encuadra en la jurisprudencia, que se pueda negar la conciliación cuando no ha habido negligencia de la convocante. En consecuencia, se dispondrá el envío de la presente acta, junto con los documentos pertinentes, al Juzgado Administrativo del Circuito correspondiente, para efectos de control de legalidad, advirtiendo a los comparecientes que el Auto aprobatorio junto con la presente acta del acuerdo, prestarán mérito ejecutivo, y tendrán efecto de cosa juzgada razón por la cual no son procedentes nuevas peticiones conciliatorias por los mismos hechos ni demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por las mismas causas (artículo 73 Ley 446 de 1998 y artículo 24 Ley 640 de 2001).”

IV. CONSIDERACIONES

Esta instancia judicial es competente para pronunciarse sobre la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio celebrado el día 22 de enero de 2021, entre DUBY YURANI HERRERA DAZA y el DEPARTAMENTO DEL META, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 la Ley 640 de 2001 en concordancia el artículo 2.2.4.3.1.1.12 del D.U.R. No 1069 de 2015.

Debe recordar el Despacho que la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa ha sido instituida como un mecanismo alternativo de solución de conflictos con el ánimo de lograr (cuando a ello hubiere lugar) un acuerdo entre las partes y así evitar el uso de acciones contenciosas en vía judicial, o en su defecto, servir como requisito de procedibilidad para la iniciación de aquellas.

En efecto, desde la expedición de la Ley 23 de 1991, modificada por la Ley 446 de 1998 y desarrollada por la Ley 640 de 2001, la conciliación se extendió hasta el campo de esta jurisdicción, siendo procedente únicamente sobre aquellos conflictos de carácter particular y contenido económico que se encuentren en el ámbito de su competencia, susceptibles de ser enjuiciados en ocasión de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales, y de reparación directa. Lo anterior, por estricto mandamiento del artículo 59 de la Ley 23 de 1991, cuyo texto es del siguiente tenor:

“ARTICULO 59. Modificado por el art. 70, Ley 446 de 1998 Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales, sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ventilarían mediante las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.”

Luego entonces, en desarrollo de las normas referenciadas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009 *“Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”*, disposiciones legales que contienen el procedimiento conciliatorio extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo.

Así pues, de conformidad con el marco jurídico vigente, para efectos de impartir la aprobación prevista en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, el juez de conocimiento debe verificar que el acuerdo conciliatorio: i. verse sobre un asunto conciliable, ii. No afecte derechos fundamentales, ni atente contra el ordenamiento jurídico, iii. No sea lesivo para el patrimonio público, iv. No haya tenido como objeto asuntos en los cuales la acción a precaver se encuentre caducada.

Igualmente, ha de observarse que la solicitud de conciliación haya reunido los requisitos establecidos por el artículo 6 del Decreto 1716 de 2009, que son los siguientes:

- a) La designación del funcionario a quien se dirige;
- b) La individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso;
- c) Los aspectos que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan;
- d) Las pretensiones que formula el convocante;
- e) La indicación de la acción contencioso administrativa que se ejercería;
- f) La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;
- g) La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, cuando ello fuere necesario;
- h) La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones;
- i) La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos;
- j) La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes.
- k) La copia de la petición de conciliación previamente enviada al convocado, en la que conste que ha sido efectivamente recibida por el representante legal o por quien haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica, y en el caso de que se trate de persona natural, por ella misma o por quien esté facultado para representarla;
- l) La firma del apoderado del solicitante o solicitantes; (...)”

Caso concreto

i) En lo que respecta a la caducidad, se tiene que lo exigido y/o pretendido a través del medio de control de Reparación Directa – actio in rem verso, es el pago del servicio de arrendamiento del inmueble de propiedad de la convocante e identificado con la matrícula inmobiliaria No 230-11629, debido a la carencia de contrato, por consiguiente, se pueden demandar dentro de los dos años en que tuvo conocimiento la convocante de la ocupación, lo cual aconteció del 01 al 31 de enero de 2020, conforme al numeral 2) del literal i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por ende, no operó la caducidad.

ii) Respecto de la capacidad para ser parte en el proceso, se evidencia que tanto la parte convocante como la convocada, se encuentran legitimadas para actuar de hecho y materialmente y, acudieron debidamente representadas por apoderado judicial, conforme al memorial poder conferido por la convocante a folios 16 del archivo PDF de solicitud de conciliación y al poder dado a la apoderada del departamento del Meta, visto a folio 118-125 del archivo PDF del memorial poder, con código de seguridad en Tyba (50001333300220210001800_ACT_AL DESPACHO POR REPARTO_3-02-2021 10.29.28 A.M..PDF)

iii) Los medios de prueba obrantes en el expediente digital, corresponde a la documental, entre ellas se tiene: 1) copia del contrato No 0026 del 11 de febrero de 2020, suscrito por las partes que conforman el presente acuerdo conciliatorio ante el Ministerio Público, cuya ejecución era por tres meses de arrendamiento del inmueble antes identificado, 2) el certificado de matrícula inmobiliaria No 230-11629, y 3) el certificado del Acta No 01 del 18 de enero de 2021 del comité de conciliación del departamento del Meta, suscrita por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación y de Defensa Judicial de la entidad en cita, en la que consta el ánimo conciliatorio, incluyendo todas las especificaciones, los cuales tienen pertinencia, conducencia y utilidad, vistos en los folios antes en mención.

iv) El asunto debe ser conciliable, en el presente caso, la controversia gira alrededor de sumas de dinero, debido a que la administración departamental usó y gozó de un inmueble de una persona natural, sin soporte contractual, por consiguiente, es un concepto económico conciliable.

En resumen, la señora DUBY YURANI HERRERA DAZA en su condición de titular de dominio un bien inmueble, según el certificado de libertad y tradición No 230-11629, exigió al departamento del Meta el pago por el uso y goce del bien antes mencionado, en razón a la inexistencia de contrato entre las partes, por lo que se generó una ocupación temporal del bien antes descrito, reclamó que se efectúa bajo la teoría del enriquecimiento sin causa, por los siguientes tiempos y valores así:

No	Fecha	Valor del canon
1	01 al 31 de enero de 2020	\$10.000.000,00
2	01 al 12 de febrero de 2020	\$3.999.999,00
3	13 de mayo al 12 octubre de 2020	\$50.000.000,00
4	13 al 19 de octubre de 2020	\$2.333.333,00
Total		\$66.333.332,00

v) Ausencia de detrimento patrimonial, como se dejó anotado en líneas anteriores, DUBY YURANI HERRERA DAZA y el DEPARTAMENTO DEL META, hicieron un acuerdo sobre un derecho económico y transable, ante la ausencia de soporte contractual, el cual se sustenta en la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa, al considerar la convocante que el departamento del Meta usufructuó el inmueble arriba descrito, sin que mediera amparo de contrato, en ese orden, se debe recordar la naturaleza de la actio in rem verso, la cual es compensatoria; adicional a lo precedente, se debe someter a los lineamientos decantados por el máximo órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo, en su sentencia de unificación sobre el tema.

Como se señaló en precedencia, en pronunciamiento del 19 de noviembre de 2012³, el Consejo de Estado teniendo en cuenta que sobre la actio de in rem verso existían diferentes puntos de vista y a sabiendas de la importancia y repercusiones del mismo, procedió a unificar su posición al respecto, con el propósito de brindar seguridad jurídica, y de esta forma fijó las siguientes reglas de excepción a las que se encuentra sometida la responsabilidad extracontractual del Estado por enriquecimiento sin causa, así:

“12.1 Para este efecto la Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, 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 puede ser invocado 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.

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 subjetiva.

(...)

Pero por supuesto en manera alguna se está afirmando que el enriquecimiento sin causa no proceda en otros eventos diferentes al aquí contemplado, lo que ahora se está sosteniendo es que la actio de in rem verso no puede ser utilizada para

³ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012. Exp. 24.897

reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador.

12.2. Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.

Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían 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 alguna del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó 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.

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, 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.

12.3. El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la actio de in rem verso, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales.”

Si bien es cierto, la responsabilidad extracontractual del Estado por enriquecimiento sin causa de la administración, tiene cabida en aquellos eventos en que se ha eludido la debida celebración de un contrato estatal, lo cierto es que ello opera de manera excepcional, bajo exigentes presupuestos, pues la aceptación generalizada de dicha tesis conduciría al desconocimiento de los principios y reglas de la contratación estatal.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto, se demostró la utilización de la vivienda identificada y descrita en el certificado de libertad y tradición con matrícula inmobiliaria

No 230-11629 de propiedad de la señora Duby Yurani Herrera, por parte del departamento del Meta, para el centro especializado de servicios para adolescentes – CESPA, sin amparo de contractual, durante el periodo 01 de enero al 12 de febrero de 2020 y 13 de mayo al 19 de octubre de esa misma anualidad, esta utilización no estuvo precedida de una causa jurídica eficiente (contrato estatal), dicha ausencia partió de un desconocimiento deliberado por las partes de normas de derecho público, como las que hacen del contrato estatal un acto solemne.

Además de que la ignorancia de la ley no justifica su incumplimiento, más, si se tiene que la demandante, en otrora⁴, ha celebrado contrato de arrendamiento con la entidad territorial convocada por el mismo bien raíz y para el mismo servicio público (CESPA), como se dejó detallado en el acervo probatorio, en el cual se reconocieron muchas de 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.

Ahora, es importante resalta que el programa gubernamental desarrollado y ejecutado en el bien de la convocante, tampoco califica dentro de las excepciones, debido a que allí se desarrollan actividades de orden administrativas, para complementar los servicios judiciales para adolescentes, así lo ha definido un concepto del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar – ICBF, en él indicó⁵:

“Los Centros de Servicios Judiciales para Adolescentes – CESPA^[4] son lugares donde se centraliza la administración de justicia para adolescentes entre 14 y 18 años en conflicto con la ley penal y lo conforman las instituciones que integran el Sistema de Responsabilidad para Adolescentes.

Actualmente, no existe una norma legal que regule la creación o funcionamiento de los CESPA, no obstante, la Ley 1098 de 2006 nos señala el carácter especializado de las autoridades y de los órganos en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes SRPA,^[5] y el en artículo 163 establece que autoridades y entidades forman parte del SRPA, como son:

(...)

3. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones de orden legal expuestas se puede concluir lo siguiente:

En lo que respecta a la integración de los CESPA no hay regulación que disponga cuales son las entidades que deban hacer parte. Así las cosas, es importante señalar que se requiere de la presencia de las autoridades enunciadas anteriormente, con el fin de concentrar en un solo lugar, tanto la administración de justicia para los adolescentes, como a las autoridades encargadas de la verificación y restablecimiento de los derechos de los mismos, todo ello desde una perspectiva del interés superior del adolescente y principios como la concentración, la actuación y economía procesal.

(...)

Cordialmente,

LUZ KARIME FERNANDEZ CASTILLO
Jefe Oficina Asesora Jurídica”

En este orden de ideas se observa que la causa del empobrecimiento de la accionante si existió, y fue la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 80 de

⁴ Copia del contrato No 0764 del 26 de enero de 2018, signado entre las partes en controversia; copia del contrato No 2030 del 25 de octubre de 2018, suscrito entre las partes en contienda; y copia del contrato No 0026 del 11 de febrero de 2020, signado entre las partes en controversia.

⁵ CONCEPTO 65 DE 2016 de junio 20 del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - 10400/251305

1993 para contratar con la administración pública, ya que con esta omisión, el prestador del servicio no accedió a las garantías con las que el ordenamiento jurídico protege la contraprestación económica que aspiraba recibir por su servicio.

Aunado a lo anterior, en el caso que nos ocupa no se probó la imposibilidad absoluta de las partes de planificar y suscribir el respectivo contrato, ni que se estuviese frente alguno de los casos excepcionales señalados en la jurisprudencia de unificación ya varias veces en cita, para la procedencia de la *actio in rem verso*, sin la previa celebración de un contrato estatal, para mayor ilustración de la decisión, se plasma extracto pertinente y útil del pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional (Sentencia SU020/20) frente a la sentencia de unificación efectuada por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el tema de la *actio in rem verso*, en la que señaló :

“106. Primero, de conformidad con la jurisprudencia de unificación, uno de los supuestos en que es excepcional el reconocimiento de un presunto enriquecimiento sin causa se presenta,

“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* constriñó 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”⁶.

107. La autoridad judicial accionada precisó que no se acreditaba prueba de constreñimiento por parte de Caprecom frente a Droguerías Electra para efectos de continuar el suministro contratado. Para la Subsección, “*la única solicitud que en tal sentido le hizo el Subdirector Médico de Caprecom el 10 de agosto de 1997, no comporta una presión sino una persuasión, en cuanto no existe otro requerimiento que permita arribar a esa conclusión*”⁷. Dado el estándar cualificado que exigía la acreditación del supuesto de unificación, la valoración que realizó la autoridad judicial accionada no puede calificarse de irrazonable, además de que es contraevidente inferir que un documento suscrito el 10 de agosto de 1997 sirviera de prueba de un presunto constreñimiento de un contrato cuyo plazo inicial ya se había cumplido. El razonamiento del accionante en este aspecto corresponde más a un desacuerdo con la valoración que realizó el Consejo de Estado, que a un asunto de evidente contradicción con la garantía de los derechos fundamentales que alega. Este desacuerdo valorativo escapa al control del juez de tutela, pues supondría que este actuara como juez de la controversia, lo que desconoce la garantía del juez natural, la separación de poderes y la procedencia excepcionalísima de la acción de tutela en contra de providencias judiciales de Altas Cortes.

108. Segundo, de conformidad con la jurisprudencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado en materia de *actio in rem verso*, el otro supuesto excepcional en el que es posible su reconocimiento se presenta en aquellos supuestos,

“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

⁶ Ibid.

⁷ Fl. 911, cuaderno principal del proceso de reparación directa.

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, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.”⁸.

109. En el acápite de “*régimen legal aplicable*” (título 4), la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó que el objeto del contrato “*no tenía que ver con la prestación del servicio de salud, en cuanto no guarda relación con la atención, valoración o diagnóstico de los pacientes, usuarios del servicio, sin perjuicio de su conexidad*”⁹. De acuerdo con esta idea, precisó que no se había demostrado la necesidad del servicio, “*por encontrarse en riesgo el derecho fundamental a la salud, en cuanto en este caso el contrato no tenía que ver con la prestación del servicio de salud, propiamente dicho, sino con el suministro por una sociedad comercial de medicamentos a la prestadora de salud*”¹⁰.

110. Señaló, además, que no hubo prueba de la urgencia del suministro por parte del contratista a favor de Caprecom, entre otras, dado que, a pesar de que Droguerías Electra y Caprecom se encontraban en condiciones de prorrogar el contrato suscrito, de conformidad con la normativa vigente, no lo hicieron, sin que mediara razón alguna. En particular, precisó:

“las partes se encontraban en condiciones de prorrogar el contrato y no lo hicieron, máxime si el suministro de los medicamentos se hizo por un año más, sin respaldo contractual, eludiendo la formalidad escrita y reduciendo el margen relacionado con las medidas de dirección, intervención y control fiscal, con pleno desconocimiento de los principios que informan las actuaciones administrativas, especialmente los relacionados con la transparencia y publicidad de la conducta”¹¹.

111. Así las cosas, dado el estándar cualificado que exigía la acreditación del supuesto de unificación, la valoración que realizó la autoridad judicial accionada fue razonable y, por tanto, no es posible inferir que sea “*definitivamente incompatible con el alcance y límite de los derechos fundamentales que han sido desarrollados por la Corte Constitucional*”¹².

112. Tercero, de conformidad con la jurisprudencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el último supuesto excepcional en el que es posible el reconocimiento de un presunto enriquecimiento sin causa se presenta en aquellos supuestos,

“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”¹³.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de noviembre 19 de 2012. Expediente: 24.897.

⁹ Fl. 905 vto., cuaderno principal del proceso de reparación directa.

¹⁰ Fl. 911, cuaderno principal del proceso de reparación directa.

¹¹ Fl. 911, cuaderno principal del proceso de reparación directa. Esta censura la había planteado en su momento la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la sentencia de primera instancia, en los siguientes términos: “*para esta Sala resulta poco probable que una sociedad comercial como la aquí actora, suscriba un contrato de suministro por un valor de ochocientos millones de pesos, y poco [sic] meses después (5 meses aproximadamente), el monto contratado se desborde en una suma superior a los cincuenta millones de pesos, y no obstante lo anterior, siga suministrando a la firma demandada, a sus beneficiarios, dependientes y a un centro clínico filial de Caprecom, medicamentos y productos farmacéuticos en aproximadamente un periodo de un año, por una suma que excede los seis mil millones de pesos, cuando la práctica [sic] comercial usual indica que cualquier proveedor, con el interés de preservar sus intereses patrimoniales, suspendería cualquier suministro en caso de incumplimiento y falta de pago de sumas cuantiosas, máxime cuando el mismo ni siquiera está respaldado en un acto administrativo o contrato*” (fl. 170, cuaderno principal del proceso de reparación directa).

¹² Cfr., las sentencias SU-050 de 2018, SU-573 de 2017, SU-050 de 2017 y SU-917 de 2010.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de noviembre 19 de 2012. Expediente: 24.897.

113. En relación con este supuesto, indicó la autoridad judicial accionada que el presunto suministro de medicamentos no había obedecido “a una situación de urgencia manifiesta”. Dado que este aspecto no fue cuestionado por el tutelante, debe inferirse que dicha fundamentación fue suficiente, a partir de las circunstancias específicas del caso.

114. En suma, dado que la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado aplicó de manera adecuada la jurisprudencia de unificación de la Sección Tercera, no es posible inferir que la sentencia adolezca de los defectos material y fáctico que alega el accionante.”

Por consiguiente, en el caso de marras no es dable 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 y 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.

Una vez evaluado el acuerdo conciliatorio del 22 de enero de 2021 y suscrito entre las partes tantas veces mencionadas y, confrontado éste con los medios de prueba y elementos que componen la convención, se concluye su improbación, por estar contrariando el ordenamiento jurídico.

En merito, de lo expuesto el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio,

RESUELVE:

PRIMERO: IMPROBAR la conciliación extrajudicial efectuada ante la Procuraduría 48 Judicial II para Asuntos Administrativos, el 22 de enero de 2021 entre, DUBY YURANI HERRERA DAZA y el DEPARTAMENTO DEL META, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, archívense las diligencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

**LICETH ANGELICA RICAURTE MORA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 002 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

79359101961fc63d45cc943d316d9f953cc2ef5e892e8630a8b8389058713635

Documento generado en 14/05/2021 03:26:13 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>