JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022).

Expediente número: 70001 33 33 001 **2021 00134** 00
Convocante: Teresa Pérez Ricardo y Jairo Pacheco Arrieta
Convocado: Municipio de San Onofre
Asunto: Conciliación Extrajudicial

Procede al Despacho a pronunciarse sobre el acuerdo conciliatorio suscrito por los señores (a) **Teresa Pérez Ricardo, Jairo Pacheco Arrieta y el Municipio de San Onofre - Sucre**, avalado por la Procuraduría 104 Judicial I para Asuntos Administrativos.

1. Antecedentes:

1.1. De la solicitud de conciliación:

Teresa Pérez Ricardo y Jairo Pacheco Arrieta, representados por su apoderado, presentaron solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 104 Judicial I para Asuntos Administrativos, convocando al **municipio de San Onofre Sucre**, con el objeto de que se le reconozca y pague la suma de **Veinticuatro Millones de Pesos ($24.000.000.oo),** por concepto de servicio de arrendamiento por desde el mes de enero de 2020 hasta la fecha de celebración de la audiencia de conciliación sobre el inmueble donde se encuentra funcionando la subestación de Policía del corregimiento de Berrugas del municipio de San Onofre, así como las facturas vencidas del servicio de energía eléctrica.

1.2. Conciliación efectuada

La conciliación extrajudicial que se trae ante este Despacho Judicial, celebrada el 17 de agosto de 2021, ante el Procurador 104 Judicial I para Asuntos Administrativos, lo es en relación al pago de los cánones de arrendamiento del inmueble en donde funciona la subestación de Policía del Corregimiento de Berrugas del municipio de San Onofre, así como el pago de las facturas vencidas del servicio de energía

eléctrica, sin que haya mediado contrato de arrendamiento. Se concilió por la suma de **Doce Millones de Pesos ($12.000.000.)**

1.3. Consideraciones del Ministerio Público

El Delegado del Ministerio Público ante quien se surtió la presente conciliación extrajudicial, consideró preciso avalar el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes y solicitó al despacho que conociera de la misma, impartir aprobación, tomando como fundamento que existen pruebas suficientes para ello y que además dicho acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento la cuales no son lesivas del patrimonio público.

Además, que obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo, y que las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar.

Así mismo, consideró que como versa sobre efectos económicos de carácter particular.

2. Competencia:

Este despacho es competente para pronunciarse sobre la aprobación o no del acuerdo de conciliación bajo estudio, de conformidad con el artículo 24 de la ley 640 de 2001, en concordancia con el artículo 155-5 de la ley 1437 de 2011.

3. Consideraciones:

Teniendo claro lo anterior, se advierte que la Subsección B – Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante auto del 28 de mayo de 2019[1], recordó que los requisitos que debe cumplir un acuerdo conciliatorio para que sea aprobado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo son los siguientes:

1. De conformidad con el artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998, la demanda debe haberse presentado

[1] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Auto del veintiocho (28) de mayo del año dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 41001-23-31-0002008-00349-01(53415). Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO.

durante el término dispuesto para ello en cada caso, en otras palabras, la acción no debe estar caducada.

2. Las partes deben estar debidamente representadas y sus representantes deben tener capacidad para conciliar.

3. Conforme el artículo 59 de la Ley 23 de 1991 –modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998-, el acuerdo conciliatorio al que lleguen las partes se debe restringir a las acciones o derechos de naturaleza económica.

4. Según los términos del inciso 3 del artículo 73 de la Ley 446 de 1998, para que el acuerdo conciliatorio sea aprobado, debe contar con las pruebas necesarias que respalden lo reconocido patrimonialmente en el acuerdo.

5. El acuerdo no debe ser violatorio de la ley ni resultar lesivo para el patrimonio público (art. 73 de la Ley 446 de 1998).

En este orden, entraremos a estudiar si en el caso concreto se cumplen los mencionados requisitos:

3.1. Que no haya operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control a ejercer:

En el caso concreto, el acuerdo conciliatorio se consolidó ante el Ministerio Público por virtud de una solicitud presentada por el apoderado de los solicitantes en cumplimiento del requisito de procedibilidad para ejercer el medio de control de **Reparación Directa** en la modalidad de *actio in rem verso*, con el objeto de solicitar: pago de los cánones de arrendamiento del inmueble en donde funciona la subestación de Policía del Corregimiento de Berrugas del municipio de San Onofre, así como el pago de las facturas vencidas del servicio de energía eléctrica.

Respecto a la caducidad del medio de control de Reparación Directa, cuando esta se pretenda ejercer, el artículo 164-2-literal I, dispone:

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (…) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:
i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse

> dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Ahora bien, en lo referido al caso concreto, dentro del expediente se puede observar que la parte actora presenta la solicitud de conciliación prejudicial para ventilar la demanda de controversias contractuales contra el municipio de de San Onofre por el por el no pago de los cánones de arriendo del periodo comprendido entre los meses de enero a diciembre del año 2020 y los corridos hasta la fecha de presentación de la solicitud de conciliación del año 2021, sin embargo en el plenario no obran pruebas de la celebración formal y escrita de un contrato de arrendamiento, por lo que en este caso el medio de control pertinente sería el de reparación directa con pretensión de *actio in rem verso*, eje temático a partir del cual se estudiara la solicitud, y como quiera que la solicitud de conciliación se presentó el 04 de junio de 2021 ante la Procuraduría 104 Judicial I para Asuntos Administrativos, se tiene que la misma se hizo en tiempo, de acuerdo a lo establecido en el literal I del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, razón por la cual en el caso concreto no ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

Por lo anterior, se observa que, en el caso concreto, el acuerdo conciliatorio objeto de revisión, cumple con el requisito de no haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

3.2. Las partes deben estar debidamente representadas y sus representantes deben tener capacidad para conciliar.

Es menester recordar que las entidades de derecho público del orden nacional están obligadas a conformar comités de conciliación, pues para estas entidades su constitución es imperativo, tal como lo establece el artículo 2.2.4.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, bajo el siguiente tenor literal:

> **"ARTÍCULO 2.2.4.3.1.2.1.** Campo de aplicación. **Las normas sobre comités de conciliación contenidas en el presente capítulo son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público**, los organismos públicos del **orden nacional,** departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

> Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas que se establecen en el presente capítulo.
>
> **Parágrafo.** Las entidades de derecho público de los demás órdenes podrán conformar comités de conciliación. **De hacerlo se regirán por lo dispuesto en el presente capítulo".** (Negrillas por fuera del texto original).

Ahora bien, en las entidades públicas en mención, la facultad de decidir si se procede a conciliar o no en determinados asuntos en los que sean partes, le corresponde al comité de conciliación de dicha entidad, tal como lo establece el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 2015 en los siguientes términos:

> **ARTÍCULO 2.2.4.3.1.2.2. *Comité de Conciliación.*** El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.
>
> **Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos**, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.
>
> **PARÁGRAFO**. La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto. (Negrillas por fuera del texto original).

En la misma línea normativa, el artículo **2.2.4.3.1.2.8** del Decreto 1069 de 2015 señala:

> **"Artículo 2.2.4.3.1.2.8. *Apoderados*. Las decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación** o por el representante legal de la entidad cuando no se tenga la obligación de constituirlo ni se haya hecho de manera facultativa**,** serán de obligatorio cumplimiento para los apoderados de cada entidad." (Negrillas por fuera del texto original).

Ahora bien, la decisión de conciliar o no en el caso concreto debe estar consignada en el acta que en tal sentido levante el comité de conciliación o, en su defecto su secretario técnico, al tenor de lo dispuesto por el artículo **2.2.4.3.1.2.4. del Decreto en mención, que sobre el particular dispone:**

> **"Artículo 2.2.4.3.1.2.4. *Sesiones y votación.*** El Comité de Conciliación se reunirá no menos de dos veces al mes, y cuando las circunstancias lo exijan.
>
> Presentada la petición de conciliación ante la entidad, **el Comité de Conciliación** cuenta con quince (15) días a partir de su recibo **para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos.**
>
> El Comité podrá sesionar con un mínimo de tres de sus miembros permanentes y adoptará las decisiones por mayoría simple." (Negrillas por fuera del texto original)

Por parte del Municipio de San Onofre-Sucre, este requisito se cumple, en razón a que el Comité de Conciliación de dicha entidad, en sesión del 16 de julio de 2021 y de 13 de agosto de 2021, recomendó conciliar en este asunto, según las pruebas documentales que obran en el expediente digital.

De igual modo, el abogado que actuó en el trámite de la conciliación extrajudicial a nombre del Municipio de San Onofre –Sucre, fue debidamente constituido como apoderado, por virtud de poder otorgado a su favor, por la representante judicial de la entidad convocada.

Por su parte, en lo que respecta a la parte convocante, también se cumple el requisito en cuestión, toda vez que el poder conferido a favor del profesional del derecho que la representó en la audiencia de conciliación, contiene la facultad expresa para conciliar, como se aprecia a folio 14 Documento01 del expediente.

Por lo anterior, el requisito de que "Las partes deben estar debidamente representadas y sus representantes deben tener capacidad para conciliar", se cumple en el caso concreto.

3.3. El acuerdo conciliatorio al que lleguen las partes se debe restringir a las acciones o derechos de naturaleza económica.

El acuerdo celebrado entre las partes del presente medio de control versa sobre asuntos de naturaleza económica, pues lo que se pretende es el pago de los cánones

de arrendamiento de los meses meses de enero a diciembre del año 2020 y los corridos hasta la fecha de presentación de la solicitud de conciliación del año 2021, razón por la que se cumple con este requisito.

3.4. Contar con las pruebas necesarias que respalden lo reconocido patrimonialmente en el acuerdo:

Revisado el expediente, se advierte que en el mismo se encuentran las siguientes pruebas:

- Factura de Afina por el servicio de energía eléctrica por valor de $2.859.730 folio 03 Documento01
- Declaración juramentada extrajuicio No. 209. Fl. 4
- Declaración juramentada extrajuicio No. 208. Fl. 5
- Declaración juramentada extrajuicio No. 193. Fl. 6-7
- Acta 002 de 2021 del comité de Conciliación del Municipio de San Onofre Sucre. Fl. 56-62
- Acta 004 de 2021 del comité de Conciliación del Municipio de San Onofre, Sucre. Fl. 124-133
- Volante de consignación al señor Pacheco Arrieta por valor de $10.000.000 de pesos.

Así las cosas, en el presente asunto lo que se pretende es el pago de los cánones de arrendamiento de los de los meses de enero a diciembre del año 2020 y los corridos hasta la fecha de presentación de la solicitud de conciliación del año 2021, por los cánones de arrendamiento, además de la factura de energía eléctrica que tiene saldos vencidos de la casa donde funciona la Subestación de Policía del corregimiento de Berrugas del Municipio de San Onofre Sucre, sin que mediara contrato de arrendamiento, pero el bien se encuentra en uso para la Subestación de Policía en mención.

3.5. El acuerdo no debe ser violatorio de la ley ni resultar lesivo para el patrimonio público.

Según la doctrina y la jurisprudencia (tanto civil como contencioso administrativa), son varios los requisitos para que se pueda aplicar la teoría del enriquecimiento sin causa como fuente de las obligaciones: i) el enriquecimiento de un patrimonio, ii) un empobrecimiento correlativo de otro patrimonio, iii) que tal situación de

desequilibrio adolezca de causa jurídica, esto es que no se origine en ninguno de los eventos establecidos en el artículo 1494 del C.C., y iv) como consecuencia de lo anterior, se debe carecer de cualquier acción para reclamar dicha reparación patrimonial (motivo por el cual se abre paso la *actio de in rem verso*)[2].

Según la jurisprudencia actual de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por regla general, la *actio in rem verso* es improcedente para reclamar prestaciones económicas derivadas de actividades u obras desarrolladas por los particulares a favor de la administración pública por fuera del marco de un contrato estatal. En efecto, en la sentencia del 19 de noviembre de 2012, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, observamos dicha regla en los siguientes términos:

> **"... lo que ahora se está sosteniendo es que la actio de in rem verso no puede ser utilizada para 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." (Las negrillas son nuestra)[3]**

No obstante, esa misma providencia judicial, a renglón seguido reconoce tres supuestos de procedencia excepcional de la *actio in rem verso* para obtener el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado a favor de la administración, sin que mediera contrato estatal alguno:

> **"... 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.**

---

[2] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del veintidós (22) de julio de 2009. Radicación número: 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026). Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

[3] Consejo de Estado Colombiano, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 19 de noviembre de 2012 (Expediente: 73001-23-31-000-2000-03075-01; Radicación Interna No 24897), C.P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

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 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.

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.[4]

[4] Ibídem.

En el caso concreto, el despacho observa que, las partes conciliaron sus diferencias, de la siguiente manera:

> "…el apoderado manifiesta que por fuera de esta audiencia acepto recibir la La suma de DIEZ MILLONES DE PESOS M/CTE ($10.000.000.oo), los cual se le cancelaran el día 20 de agosto de 2021, y que está de acuerdo con la propuesta conciliatoria parcial ante la Procuraduria, correspondiente al pago de la suma de DOCE MILLONES DE PESOS M/CTE ($12.000.000.oo), faltantes, en seis (6) cuotas mensuales de DOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($2.000.000.oo), para completar el saldo y cumplir con lo pactado en la suma de VEINTIDOS MILLONES DE PESOS M/CTE ($22.000.000.oo) a partir del mes de septiembre de 2021 y/o antes de la fecha prevista según la disponibilidad presupuestal y/o de la aprobación del acuerdo conciliatorio. Conforme a ello, el monto a conciliar en esta procuraduría judicial es la suma de DOCE MILLONES DE PESOS M/CTE ($12.000.000.oo).."

En este aspecto, entra el despacho analizar si en el caso concreto concurren los elementos que configuran la teoría del enriquecimiento sin causa, a saber: i) el enriquecimiento de un patrimonio, ii) un empobrecimiento correlativo de otro patrimonio, iii) que tal situación de desequilibrio adolezca de causa jurídica, esto es que no se origine en ninguno de los eventos establecidos en el artículo 1494 del C.C., y iv) como consecuencia de lo anterior, se debe carecer de cualquier acción para reclamar dicha reparación patrimonial (motivo por el cual se abre paso la *actio de in rem verso*)

- **Enriquecimiento de un patrimonio:**

De las pruebas allegadas se advierte que entre las partes Municipio de San Onofre y y los convocantes no han figurado por escrito contrato de arrendamiento del bien en donde funciona la Subestación de Policía del corregimiento de Berrugas.

Así púes tenemos que en ninguno de los meses o periodos sobre los que versa la conciliación, las partes celebraron contrato estatal alguno; no obstante, en el acta del comité de conciliación de la entidad convocada se certificó la utilización de inmueble en cuestión para su uso como subestación de la Policía Nacional en el corregimiento de Berrugas, lo cual indica un enriquecimiento por parte del municipio.

- **Empobrecimiento correlativo de otro patrimonio**

Para probar el empobrecimiento correlativo, se debió demostrar el derecho real de propiedad de la parte convocante respecto al bien inmueble presuntamente ocupado. Sin embargo, en el expediente no se observa prueba idónea que demuestre la propiedad de inmueble, pues no se anexó la escritura pública de compraventa y el respectivo certificado de libertad y tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Si bien es cierto que, en el expediente obran unas declaraciones extrajuicio mediante la cual se pretende demostrar el derecho de propiedad, no es menos cierto que, en nuestro ordenamiento jurídico, los únicos medios de prueba necesarios para demostrar el derecho real de dominio sobre bienes inmuebles, son la escritura pública y el respectivo certificado de libertad y tradición.

El incumplimiento de este requisito, conduce a la improbación del acuerdo conciliatorio que se analiza. Así las cosas, como quiera que no se probó la el requisito del correlativo empobrecimiento de los convocantes y, por ende, la configuración del enriquecimiento sin causa, es innecesario analizar si en el caso concreto concurre alguna de las hipótesis de procedencia excepcional de la *actio in rem verso*.

No obstante, si en gracia de discusión se aceptara que en el caso concreto concurren los elementos que configura el enriquecimiento sin causa, tampoco procedería la aprobación de esta conciliación, en razón a que, la situación fáctica planteada, no se adecua a ninguna de las hipótesis establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para la procedencia excepcional de la *actio in rem verso*.

4- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

1°.- Improbar el acuerdo conciliatorio celebrado el 17 de agosto de 2021 ante la Procuraduría 104 Judicial I para Asuntos Administrativos, entre **el Municipio de**

San Onofre-Sucre y los convocantes **Teresa Pérez Ricardo** y **Jairo Pacheco Arrieta,** según se expuso en la parte motiva de esta decisión.

2°.-. Ejecutoriada esta providencia, por secretaría, archivar el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Carlos Mario De La Espriella Oyola

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

001

Sincelejo - Sucre

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:
adc3ac585bb61284ed15cc69f3f0afcc606c66126b1fe8dd110348d60c41dae6

Documento generado en 04/02/2022 01:17:51 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica