



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CHOCO
ALCALDIA MUNICIPAL DE BAJO BAUDO
NIT. 800.095.589-5



Doctora.

DUNNIA MADYURI ZAPATA MACHADO.

Juez Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Quibdó.

E.S.D.

M. DE CONTROL: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL.
CONVOCANTE: JUAN CARLOS MURILLO LAGAREJO
CONVOCADO: MUNICIPIO DE BAJO BAUDO.
RADICACIÓN: 27001333300420230012000.

ASUNTO: APELACION DE AUTO QUE IMPRUEBA CONCILIACION EXTRAJUDICIAL.

JOSE KEIBER MOSQUERA ASPRILLA, mayor de edad identificado civil y profesionalmente como aparece al pie de mi correspondiente firma, actuando en calidad de apoderado especial de la parte demandada, Municipio de Bajo Baudó, identificado con N° **800.095.589-5**, de conformidad con el poder que adjunto al presente, debidamente conferidos por el Representante Legal del Ente territorial, señor **HERMENEGILDO ADALBERTO GONZALEZ IBARGUEN**; a través del presente y estando dentro del término procesal pertinente, y con fundamento en el artículo 243 de la ley 1437 de 2011, me permito presentar y sustentar recurso de apelación contra el auto interlocutorio N° 915 del 10 de agosto de 2023, mediante el cual se imprueba una conciliación extrajudicial.

PROVIDENCIA OBJETO DE APELACION.

Mediante auto interlocutorio N° 915 del 10 de agosto de 2023, se pronunció el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, en los siguientes términos:

PRIMERO: IMPROBAR el acuerdo conciliatorio suscrito entre el señor JUAN CARLOS MURILLO LAGAREJO y el MUNICIPIO DE BAJO BAUDÓ en audiencia de conciliación extrajudicial celebrada el día 28 de marzo de 2023, ante la Procuraduría 186 Judicial I para asuntos Administrativos de Quibdó, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Dirección: Edificio de la Alcaldía Municipal, Código Postal 275030
celular 3136811014 www.bajobaudo-choco.gov.co
e-mail: alcaldiabajobaudo@yahoo.es; alcaldia@bajobaudo-choco.gov.co;
contactenos@bajobaudo-choco.gov.co;

BAJO BAUDÓ
PRODUCTIVO
y sostenible



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CHOCO
ALCALDIA MUNICIPAL DE BAJO BAUDO
NIT. 800.095.589-5



Fundamentando el despacho su decisión bajo los siguientes argumentos.

A juicio del despacho, el acuerdo conciliatorio logrado entre las partes, resulta lesivo al patrimonio público, por las siguientes razones:

La parte convocante ejercita el medio de control de Reparación Directa bajo la modalidad de acción in rem verso, en ese entendido para probar la concurrencia de los elementos que configuran un enriquecimiento sin causa, se requiere la existencia de un enriquecimiento patrimonial de la parte beneficiada, con un correlativo empobrecimiento de la parte afectada, sin una causa jurídica que justifique el desequilibrio económico, además que el afectado carezca de cualquier otra acción diferente que permita obtener el reintegro del valor de la disminución o el restablecimiento del equilibrio entre los dos patrimonios y que con dicha acción no se pretenda evadir el cumplimiento de una ley.

(.....)

En el caso bajo análisis, la parte convocante allegó unas pruebas con las cuales pretende acreditar la prestación del servicio en Instituciones y Centros Educativos del Municipio de Bajo Baudó, relacionado con el suministro de la alimentación escolar en desarrollo del Programa de Alimentación Escolar (PAE), durante el periodo comprendido entre el 10 de agosto y el 5 de octubre de 2022, así como la autorización dada por el Alcalde de dicho ente territorial el día 6 de agosto de 2022, para continuar con tal suministro, con el fin de evitar traumatismos o deserción escolar y además para garantizar dicho programa

*No obstante, el Despacho considera que ni la situación fáctica, ni las justificaciones expuestas, se encuadran dentro de las excepciones establecidas en la Sentencia de Unificación, teniendo en cuenta que **con las pruebas arrumadas al plenario no se logró demostrar que la voluntad del contratista se hubiera visto doblegada a continuar suministrando los servicios de alimentación escolar, sin soporte contractual con el lleno de las formalidades legales, pues pese a la***

Dirección: Edificio de la Alcaldía Municipal, Código Postal 275030
celular 3136811014 www.bajobaudo-choco.gov.co
e-mail: alcaldiabajobaudo@yahoo.es; alcaldia@bajobaudo-choco.gov.co;
contactenos@bajobaudo-choco.gov.co;

BAJO BAUDÓ
PRODUCTIVO
y sostenible



**REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CHOCO
ALCALDIA MUNICIPAL DE BAJO BAUDO
NIT. 800.095.589-5**



autorización que le fuera dada por el representante legal del ente territorial convocado, no se advierte que estuviese en una situación en la que no se hubiera podido negar a prestar tales servicios; tampoco se acreditó la existencia de una urgencia manifiesta que le permitiría al Municipio de Bajo Baudó obviar las formalidades propias de los contratos estatales instituidas en la Ley 80 de 1993, en la medida que, no se observa un acto administrativo que la hubiese declarado, y mucho menos se acreditó la imposibilidad de dicha entidad territorial para planificar y adelantar el proceso de contratación, como sí lo hizo con posterioridad al suscribir el convenio de asociación No. 007 de 20226 y menos que el servicio adquirido fuera para evitar una amenaza o lesión inminente e irreversible al derecho a la salud.

(....)

Aunado a lo anterior, cabe resaltar, que no basta con probar un aumento de un patrimonio, un empobrecimiento correlativo, sino que es necesario acreditar, adicionalmente, que se está ante alguna de las excepciones establecidas en la sentencia de unificación de la acción in rem verso.

Las consideraciones expuestas, constituyen suficientes argumentos para abstenerse el Despacho de analizar los demás supuestos de aprobación establecidos por el Consejo de Estado y no impartirle aprobación al acuerdo conciliatorio celebrado entre el señor JUAN CARLOS MURILLO LAGAREJO y el MUNICIPIO DE BAJO BAUDÓ el 28 de marzo de 2023.

**RAZONES DE INCONFORMIDAD Y SUSTENTACION DE LA
APELACION.**

Estoy informe con la de decisión tomada por el despacho, por las siguientes razones: (i) el juzgado incurre en una indebida interpretación de la jurisprudencia en la cual se apoyó para tomar la decisión, (ii) el despacho no dilucidó en debida forma el problema jurídico a resolver en cuanto al requisito de **que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público. (Artículo 86, 89, 92 de la ley 2220 de**

Dirección: Edificio de la Alcaldía Municipal, Código Postal 275030
celular 3136811014 www.bajobaudo-choco.gov.co
e-mail: alcaldiabajobaudo@yahoo.es; alcaldia@bajobaudo-choco.gov.co;
contactenos@bajobaudo-choco.gov.co;

BAJO BAUDÓ
PRODUCTIVO
y sostenible



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CHOCO
ALCALDIA MUNICIPAL DE BAJO BAUDO
NIT. 800.095.589-5



2022), aunado a que relaciona en la providencia unas normas derogadas como lo es el artículo 73 y 81 de la ley 446 de 1998.

Sustentación el recurso.

El primer argumento que pretendo, dejar sentado, radica en que el juzgado interpretó de manera errada la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, al indicar en su providencia lo siguiente, “el Despacho considera que ni la situación fáctica, ni las justificaciones expuestas, se encuadran dentro de las excepciones establecidas en la Sentencia de Unificación, teniendo en cuenta que **con las pruebas arrumadas al plenario no se logró demostrar que la voluntad del contratista se hubiera visto doblegada a continuar suministrando los servicios de alimentación escolar”.** Pues el despacho está desconociendo las otras dos excepciones que estableció el Consejo de Estado en la sentencia de unificación referida, pues en el presente caso no es aplicable la excepción establecida en el literal (a) de la sentencia, pero si las otras dos excepciones (literales b y c) para la procedencia de la actio de in rem verso sin que medie contrato, pues como se evidencia en las pruebas aportadas al proceso, los servicios de alimentación escolar se suministraron sin que mediara contrato de por medio, en aras de evitar una deserción escolar y garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes del Municipio e Bajo Baudó, tales como a la educación, el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida digna, a la alimentación, entre otros, de igual manera el municipio pudo haber declarado la urgencia manifiesta y no lo hizo, sin embargo autorizó la prestación del servicio de alimentación escolar, quedando claro que en el presente caso si se encuentra encausada y probada la situación fáctica para la procedencia de dicha acción, en ese sentido para abundar en argumento la procedencia de la actio de in rem verso en el caso bajo estudio, quiero resaltar las dos excepciones fijadas



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CHOCO
ALCALDIA MUNICIPAL DE BAJO BAUDO
NIT. 800.095.589-5



por el Consejo de estado en la sentencia de unificación del 19 de noviembre del 2012, en la cual se precisó que¹.

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:

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***

¹ Ver la sentencia de unificación de 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa pagina 45.



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CHOCO
ALCALDIA MUNICIPAL DE BAJO BAUDO
NIT. 800.095.589-5



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.*** (negritas fuera del texto principal).

Continuando con este orden, el despacho está desconociendo los tiempos que tarda la escogencia de un contratista a través de un proceso de selección como licitación pública o selección abreviada, pues en caso de que se hubiese acudido a este procedimiento los niños, niñas y adolescentes del municipio no hubieran podido disfrutar de la alimentación escolar que se le garantizó durante el periodo que no hubo contrato de por medio, en igual sentido el despacho desconoció las fuentes de financiamiento del PAE (artículo 7 de resolución 335 del 23 de diciembre de 2021)², pues al municipio le era imposible en su momento asumir el 100 % de la alimentación escolar, por ello le tocó que esperar que la

² Ver Resolución 0335 de diciembre 23 de 2021 del Ministerio de Educación Nacional: “Artículo 7. Fuentes de financiación del PAE. Constituyen fuentes de financiación del Programa de Alimentación Escolar, todos los recursos públicos del orden nacional y territorial, de destinación específica establecidos normativamente, así como los de libre destinación, que sean presupuestados para tal fin, los cuales concurrirán en **una bolsa común cuya ejecución será coordinada entre las Entidades Territoriales Certificadas y Entidades Territoriales No Certificadas correspondientes**

Dirección: Edificio de la Alcaldía Municipal, Código Postal 275030

celular 3136811014 www.bajobaudo-choco.gov.co

e-mail: alcaldiabajobaudo@yahoo.es; alcaldia@bajobaudo-choco.gov.co;

contactenos@bajobaudo-choco.gov.co;



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CHOCO
ALCALDIA MUNICIPAL DE BAJO BAUDO
NIT. 800.095.589-5



gobernación del Chocó suscribiera con el municipio un convenio interadministrativo y asignara recursos para el PAE y así formar la bolsa común, pues no se podía adelantar un proceso de selección sin disponibilidad presupuestal por parte del Municipio, y mucho menos podían obligar la departamento para que de manera inmediata asignara dichos recursos, de otro lado los municipio recibieron requerimientos de la procuraduría de familia, en aras de que se les garantizara la continuidad de la alimentación escolar, quizás el error de la entidad territorial fue no haber declarado la urgencia manifiesta como lo hicieron en diferentes municipios del país, sin embargo precisamente la excepción establecida en el literal (c) de la sentencia de unificación referida, contempla la procedencia de la actio de in rem verso en esos eventos; siendo la reparación directa bajo la figura de la actio de in rem verso el único medio legal idóneo que tiene la parte convocante para lograr la recuperación de los recursos invertido en el PAE.

El segundo argumento que pretendo dejar sentado como pilar de sustentación del presente recurso, radica en que el despacho no dilucidó en debida forma el problema jurídico a resolver en cuanto al requisito de que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público.

De conformidad con lo anterior, para este defensor, no le asisten razones de hecho ni de derecho al despacho para aseveran en la providencia objeto de reproche que.

A juicio del despacho, el acuerdo conciliatorio logrado entre las partes, resulta lesivo al patrimonio público, por las siguientes razones:

La parte convocante ejercita el medio de control de Reparación Directa bajo la modalidad de acción in rem verso, en ese entendido para probar la concurrencia de los elementos que configuran un enriquecimiento sin causa, se requiere la existencia de un enriquecimiento patrimonial de la parte beneficiada, con un correlativo empobrecimiento de la parte afectada, sin una causa jurídica que justifique el desequilibrio económico, además que el afectado carezca de cualquier otra acción diferente que permita obtener el reintegro del valor de la disminución o el

Dirección: Edificio de la Alcaldía Municipal, Código Postal 275030
celular 3136811014 www.bajobaudo-choco.gov.co
e-mail: alcaldiabajobaudo@yahoo.es; alcaldia@bajobaudo-choco.gov.co;
contactenos@bajobaudo-choco.gov.co;

BAJO BAUDÓ
PRODUCTIVO
y sostenible



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CHOCO
ALCALDIA MUNICIPAL DE BAJO BAUDO
NIT. 800.095.589-5



restablecimiento del equilibrio entre los dos patrimonios y que con dicha acción no se pretenda evadir el cumplimiento de una ley.

Pues es preocupante la aseveración que hizo el despacho, tratándose de un operador judicial encargado de impartir justicia y garante de los derechos de las partes; sin temor a equivocarme se puede inferir que el acuerdo de conciliación objeto de estudio, no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público, en lo contrario precaviendo con ello un litigio eventual a través del medio de Control de Reparación directa, se evita que la entidad territorial pueda ser condenada en costas procesales y agencias en derecho, al igual que le toque pagar profesionales del derecho para la defensa, y el pago del 100 % de la obligación, pues en virtud de la conciliación que nos ocupa se le condonaron más de 30.000.000 millones de pesos al municipio; lo que si resulta lesivo para el patrimonio público es la decisión el despacho al improbar la conciliación ya que dicha decisión obliga a las partes a participar en un litigio, donde existe alta probabilidad de condena en contra de la entidad territorial. Pues con el material probatorio obrante en el expediente palmariamente se refleja el desequilibrio económico que padeció la parte convocante.

A demás de lo anterior, también quiero resaltar que el despacho en la providencia referida objeto de reproche, relacionó en sus consideraciones unas normas derogadas como lo es el artículo 73 y 81 de la ley 446 de 1998, las cuales fueron suprimidas por la ley 2220 del año 2022, y dejo de lado el análisis de algunos artículos de la ley 2220 del año 2022, tal cual como lo hizo Procurador 186 Judicial I para asuntos administrativos de Quibdó, (ARTICULO 86, 89, 92 la Ley 2220 de 2022) en el momento de impartirle aprobación al acuerdo que nos ocupa.

Por todo lo anterior, le solicito al despacho se sirva en conceder el presente recurso a fin del que el superior revoque la providencia objeto de apelación, y en su efecto le imparta aprobación a la conciliación extrajudicial objeto de estudio.

Dirección: Edificio de la Alcaldía Municipal, Código Postal 275030
celular 3136811014 www.bajobaudo-choco.gov.co
e-mail: alcaldiabajobaudo@yahoo.es; alcaldia@bajobaudo-choco.gov.co;
contactenos@bajobaudo-choco.gov.co;

BAJO BAUDÓ
PRODUCTIVO
y sostenible



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL CHOCO
ALCALDIA MUNICIPAL DE BAJO BAUDO
NIT. 800.095.589-5



NOTIFICACIONES.

Recibiré notificaciones y correspondencia en la carrera 6ª N° 41-10 Barrio Huapango. Teléfono. 3207830863 email. Keibosky01@hotmail.com.

Atentamente,

JOSE KEIBER MOSQUERA ASPRILLA.

C.C. N° 1.077.443.299 de Quibdó.

T.P. 236.447 del C. S de la J.

Dirección: Edificio de la Alcaldía Municipal, Código Postal 275030
celular 3136811014 www.bajobaudo-choco.gov.co
e-mail: alcaldiabajobaudo@yahoo.es; alcaldia@bajobaudo-choco.gov.co;
contactenos@bajobaudo-choco.gov.co;

BAJO BAUDÓ
PRODUCTIVO
y sostenible