

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

Quibdó, siete (7) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

**AUTO INTERLOCUTORIO No.1118**

<b>RADICADO:</b>	<b>27001333300420170005000</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>FRANCISCO PALACIOS CÓRDOBA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MUNICIPIO DE QUIBDO - INSTITUCION EDUCATIVA NORMAL SUPERIOR MANUEL CAÑIZALES DE QUIBDO</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONCILIACION EXTRAJUDICIAL</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>IMPRUEBA CONCILIACION</b>

Procede el despacho a emitir el pronunciamiento que en derecho corresponde en relación a la CONCILIACION EXTRAJUDICIAL llevada a cabo ante la PROCURADURIA 186 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS el día doce (12) de julio de dos mil diecisiete (2017).

**ANTECEDENTES**

El señor **FRANCISCO PALACIOS MOSQUERA**, a través de apoderado judicial, presentó ante la Procuraduría Judicial para asuntos Administrativos de Quibdó - Chocó solicitud de conciliación extrajudicial, en la que convocó a la **INSTITUCIÓN EDUCATIVA NORMAL SUPERIOR MANUEL CAÑIZALES DE QUIBDO**, con el fin de llegar a un acuerdo conciliatorio respecto al reconocimiento y pago de las sumas de dinero adeudadas en virtud de un contrato de prestación de servicio suscrito entre ellos<sup>1</sup>.

**HECHOS**

El apoderado de la parte convocante narró como fundamentos facticos que sustentan la conciliación los que a continuación se relacionan:

*"1. La institución Educativa Normal Superior Manuel Cañizales, representada en su omento por el señor rector PLUTARCO E. MORENO C., puso en conocimiento general el día 13 de noviembre de 2015 en la cartelera de dicha institución la Licitación Pública para la elaboración de 200 pupitres unipersonales para estudiantes de dicho ente educativo.*

*2. En dicha Licitación Pública se manifestó de igual forma que dicho objeto a contratar sería ejecutado con cargo al presupuesto de la vigencia 2016, con cargo al Rubro presupuestal del gasto denominado 2.4.1.1. ADQUISICION DE BINES una vez llegaran los recursos transferidos por el MEN y luego de la entrega del objeto contratado y se centrara con los*

---

<sup>1</sup> Folio 2 del expediente

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

*correspondientes certificados de recibo de los pupitres y de entrada al almacén.*

*3. El señor FRANCISCO PALACIOS CÓRDOBA, el día 30 de noviembre de 2015, presentó una propuesta para la elaboración de 200 pupitres unipersonales, asumiendo la elaboración a todo costo, por un valor por unidad de pupitre de OCHENTA Y CINCO MIL PESOS (\$85.000) sumado un total de DIECISIETE MILLONES DE PESOS (\$17.000.000), el cual sería el valor a contratar en caso de ser elegida su propuesta.*

*4. Mediante memorial del dos (02) de diciembre de 2015, el entonces rector PLUTARCO E. MORENO C., le manifestó al señor FRANCISCO PALACIOS CÓRDOBA, que al ser su propuesta la única presentada para dicha Liquidación Pública, el Consejo Directivo decidió seleccionarla para la elaboración de los doscientos (200) pupitres.*

*5. Que dicho contrato debía ser ejecutado con cargo al presupuesto de la vigencia 2016 conforme a lo acordado por el honorable consejo directivo, una vez llegaran los recursos de gratuidad transferidos por el MEN.*

*6. Que luego de hacer entrega de los doscientos pupitres a la señora MARIA GLADYS MOSQUERA MURILLO y luego de que la misma expidiera el certificado sobre el recibo de pupitres y de entrada al almacén de la institución, hasta la fecha no han cancelado el valor contratado.*

*7. En procura de lograr la cancelación del valor del contrato por la suma de DIECISIETE MILLONES DE PESOS (\$17.000.000) con sus respectivos intereses moratorios, mediante derecho de petición dirigido al señor ANDRES MARIA GARCIA COSSIO, actual rector de la Institución Educativa convocada, se le solicitó el reconocimiento y pago de los dineros adeudados por los conceptos del contrato de prestación de servicio en el cual el señor FRANCISCO PALACIOS CÓRDOBA fue seleccionado para la elaboración de los 200 pupitres, que además del pago del contrato, debería pagar intereses moratoria por el incumplimiento y las agencias en derecho que correspondieran.*

*8. Pero, mediante oficio de 06 de Diciembre de 2016, el rector antes referido manifiesta que "ESTAS CUENTAS ASI PRESENTADAS (SIN CDP NI RP) SE CONSTITUEN EN HECHOS CUMPLIDOS Y LOS HECHOS CUMPLIDO NO SE PUEDEN PAGAR SO PENA DE SANCION PARA QUIEN LO HAGA" procediendo a negar el pago de lo adeudado."*

**PETICIONES SOLICITADAS EN LA CONCILIACION**

La parte convocante solicitó lo siguiente:

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

*"1. El reconocimiento y pago de la suma de DIECISIETE MILLONES DE PESOS (\$17.000.000) por concepto de pago de los Doscientos (200) pupitres tipo universitario, asiento y espaldar triple, brazo 12 milímetros color natural, elaborados con tubo calibre 18.*

*2. El reconocimiento y pago de los intereses moratorios causados hasta la fecha en la que se verifique el pago efectivo de los DIECISIETE MILLONES DE PESOS (\$17.000.000).*

*3. El reconocimiento y pago de las agencias en derecho causadas hasta el pago efectivo del valor contratado."*

**TRÁMITE PROCESAL**

Mediante auto N° 141 de fecha 3 de febrero del 2017 la procuraduría 186 Judicial I para asuntos Administrativos de Quibdó admitió la solicitud de conciliación extrajudicial entre el señor FRANCISCO PALACIOS CORDOBA y el MUNICIPIO DE QUIBDO – SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL – INSTITUCION EDUCATIVA NORMAL SUPERIOR MANUEL CAÑIZALES, tal y como consta a folio 20.

El día 28 de febrero de 2017 se realizó audiencia de conciliación extrajudicial, en la citada diligencia, la cual la entidad convocada manifestó "*La voluntad del Consejo Directivo es que se busque una solución para pagar, todavía no tengo la decisión formal*". La Procuraduría teniendo en cuenta la inexistencia de ánimo conciliatorio, inferida de la falta de autorización para conciliar de la parte convocada, solicitó al COMITÉ DE CONCILIACION DE LA ENTIDAD CONVOCADA reconsiderar de la decisión de no conciliar, y proponga una fórmula de arreglo para la reanudación de la audiencia, en consecuencia, procedió a suspender la audiencia y fijó como nueva fecha para continuar la misma el día 10 de marzo de 2017. (folio 23 – 24)

El día 10 de marzo de 2017, las partes por mutuo acuerdo renunciaron a los términos legales para tramitar la conciliación prejudicial y solicitaron la suspensión del trámite conciliatorio. La procuraduría admitió la renuncia de los términos y ordenó la suspensión de la diligencia por advertir ánimo conciliatorio entre las partes.

El día 12 de julio de 2017 se llevó a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial y en la citada diligencia la parte convocada presentó fórmula conciliatoria la cual fue aceptada por la parte convocante, tal y como consta a folios 28 y 29 del expediente.

**EL ACUERDO CONCILIATORIO**

El día doce (12) de Julio del 2017, se llevó a cabo la audiencia de Conciliación Extrajudicial ante el despacho del Procurador 186 Judicial I para Asuntos Administrativos de la ciudad de Quibdó y las partes llegaron al siguiente acuerdo:

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

"(...) *DECISION DEL COMITÉ DE CONCILIACION DE LA ENTIADA CONVOCADA.* Acto seguido se le concede el uso de la palabra al (la) apoderado (a) de la parte convocada para que manifieste lo decidido por el Comité de Conciliación de la entidad que representa: La voluntad del Consejo Directivo es que se busque una solución para pagar, todavía no tengo la decisión formal. 4) *RECONSIDERACION.-* El procurador judicial procedió a solicitar al **COMITÉ DE CONCILIACION DE LA ENTIADA CONVOCADA RECONSIDERAR** su decisión respecto de la solicitud de conciliación de la referencia, toda vez que existe precedente judicial fijado por el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA PLENA DE LA SECCION TERCERA**, Consejero ponente: **JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**, sentencia de 19 de diciembre de 2012, Radicación numero: 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24897), sobre la procedencia del reconocimiento económico no como fundamento en el contrato sino en virtud del principio del no enriquecimiento sin causa, como quiera que las probanzas demuestra visiblemente que la **INSTITUCION EDUCATIVA NORMAL SUPERIOR MANUEL CAÑIZALES DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ** recibió a entera satisfacción los suministros de 200 pupitres, por valor de \$17.000.000, sin que previamente se hubiere formalizado contrato, situándose estos hechos en la excepción a) de que trata la Sección Tercera en la citada sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, según la cual, "Esos casos en donde, de manera excepcional y por 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 impulso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuero del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo", posición reiterada por el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSESION A**, Consejero ponente: **GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUEN**, sentencia de 26 de febrero de 2015, Radicación número: 11001-03-15-000-2014-04251-00, actor: **ALEJANDRO FIGUEROA MOSQUEA**, accionado: **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ**, Acción de tutela, lo que muestra un evento de **ALTA PROBABILIDAD DE CONDENA** en contra de la entidad convocada. **5) RENUNCIA A TÉRMINOS DEL TRÁMITE CONCILIATORIO.-** Las partes renunciaron de mutuo acuerdo al término del trámite conciliatorio en diligencia del 10 de marzo de 2017. 6) **DECISIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN DE LA ENTIADA CONVOCADA FRENTE AL RECURSO DE RECONSIDERACION.** Mediante oficio N° S.E.M. Q-740-0036 del 05 de junio de 2017, suscrito por

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

*HAROLD RAMIREZ OROZCO, Secretario de Educación del Municipio de Quibdó, informó que el Comité de Conciliación del Municipio de Quibdó hizo devolución del concepto, considerando que "...dicha obligación no puede ser asumida por la administración, ni tratada, la misma debe ser analizada por el Consejo Directivo de la institución Manuel Cañizales, por cuanto los recursos son de gratuidad educativa." Acto seguido se le concede el uso de la palabra al APODERADO DE LA PARTE CONVOCADA I.E. NORMAL SUPERIOR MANUEL CAÑIZALES DE QUIBDÓ, con el fin de que indique la decisión tomada por el CONSEJO DIRECTIVO, mediante acuerdo de fecha 3 de marzo de 2017, autorizó el pago de la reclamación en los siguientes términos: "ACUERDA: ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al rector para que como representante legal de la IE Normal Superior Manuel Cañizales, concilie el pago de los 200 pupitres al señor Francisco Palacios Córdoba en la cuantía de \$17.000.000, sin reconocimiento de ninguna otra pretensión, pago que debe hacerse en dos o tres contados, dado que los recursos de la Nación los transfieren varios contados. (...)" El pago se hará en dos contados iguales de \$8.500.000, el primer pago se hará a más tardar el día siguiente de la ejecutoria del auto que apruebe la conciliación, y el segundo pago se realizara un mes después de la ejecutoria del auto que apruebe la conciliación. De la propuesta planteada por el CONSEJO DIRECTIVO de la entidad convocada I.E. MANUEL CAÑIZALES DE QUIBDÓ, se le corre traslado al apoderado de la parte convocante para que manifieste si la acepta o rechaza: "Acepto la propuesta" EL ACUERDO ES TOTAL. el Procurador Judicial considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento, siendo claro en relación con el concepto conciliado, cuantía y fecha para el pago, y reúne los siguientes requisitos: (i) la eventual acción contenciosa que se ha podido llegar a presentar no ha caducado, (art. 61, ley 23 de 1991, modificado por el art. 81, ley 446 de 1998); (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (art. 59, ley 23 de 1991, y 70, ley 446 de 1998); (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar; (iv) obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo, a saber (...)"*

**CONSIDERACIONES**

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

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado que el acuerdo conciliatorio se somete a los siguientes supuestos de aprobación:

- *La debida representación de las partes que concilian.*
- *La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.*
- *La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.*
- *Que no haya operado la caducidad de la acción.*
- *Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.*
- *Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público. (Artículo 73 y 81 de la ley 446 de 1998).*

De conformidad con lo anterior, el despacho procederá a determinar si se le debe impartir o no aprobación al acuerdo suscrito entre las partes, en caso de encontrarse acreditado los anteriores supuestos:

**Respecto de la representación de las partes y su capacidad**

El señor FRANCISCO PALACIOS CORDOBA acudió a la conciliación extrajudicial a través del doctor ELIMELETH MENA RAMIREZ<sup>2</sup> a quien se le confirió la facultad expresa de conciliar; igualmente acudió debidamente representada la entidad convocada INSTITUCIÓN EDUCATIVA NORMAL SUPERIOR MANUEL CAÑIZALES DE QUIBDO a través del doctor JOSÉ DAVID PEREA PEREA, a quien le otorgó poder con facultad para conciliar, el señor rector de dicha institución educativa<sup>3</sup>.

Ahora bien, conforme lo dispuesto en los artículos 6º y 11º del decreto 4791 del 19 de diciembre de 2008 el rector de la Institución Educativa Normal Superior Manuel Cañizales de Quibdó estaba facultado para comprometer los recursos de gratuidad transferidos por el MEN en la celebración del contrato cuyo objeto era la elaboración de 200 pupitres, por lo que se considera que no era necesario que compareciera a la audiencia de conciliación extrajudicial y participara de la misma, el Municipio de Quibdó y la Secretaría de Educación Municipal, pues para ese caso particular, cuenta con autonomía administrativa y financiera y es sujeto de derechos y obligaciones.

---

<sup>2</sup> Folio 8 del Expediente

<sup>3</sup> Folio 30 del Expediente

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

**Respecto de la materia sobre la cual versó el acuerdo y que no haya operado la caducidad de la misma**

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

Esta norma fue reglamentada a través del Decreto 1716 de 2009 y el artículo 2º establece:

*"(...) Asuntos Susceptibles de Conciliación Extrajudicial en Materia Contencioso Administrativo. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan."*

*"Parágrafo 1º. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo:*

*"- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.*

*"- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.*

*"Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado..."*

Sin embargo, lo anterior no es óbice para que las partes acudan a la conciliación como mecanismo alternativo para solucionar sus conflictos, sin que le sea dable al Juez, determinar la improbabición de la conciliación aduciendo que el mismo no es susceptible de conciliación prejudicial.

Tenemos entonces que el objeto materia de la conciliación prejudicial que ahora analiza el despacho versa precisamente sobre un asunto patrimonial, es decir, sobre los dineros adeudados por la elaboración de 200 pupitres recibidos a entera satisfacción por la Institución Educativa Normal Superior Manuel Cañizales de Quibdó.

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

Conforme lo anterior, es claro para el despacho que se trata de un conflicto de carácter particular y contenido patrimonial susceptible de conciliación (artículo 70 de la Ley 446 de 1998).

Ahora bien, revisado el plenario se tiene que en el acuerdo al que llegaron las partes se reconoce el pago de \$17.000.000 correspondiente a la elaboración de 200 pupitres.

También se estableció que no se reconocerá el pago de ninguna otra prestación.

En cuanto a la configuración de caducidad, advierte el despacho que la misma no configura, toda vez que en caso de no prosperar la conciliación, lo que se pretendería, sería acudir a la Jurisdicción a través del medio de control de Reparación Directa bajo la modalidad de acción In Rem Verso, el cual a las voces del literal i) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, contempla un término de dos (2) para ejercer el derecho de acción, 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, y en el presente asunto los hechos datan del 23 mayo de 2016<sup>4</sup> fecha en la cual se entregó a entera satisfacción los 200 pupitres.

**Respecto del material probatorio destinado a respaldar la actuación**

Con la conciliación extrajudicial y que respaldan el medio de control a presentar, se allegaron los documentos que se relacionan a continuación:

- Copia simple de la propuesta presentada por la parte convocante el día 1 de diciembre de 2015 para la elaboración de 200 pupitres unipersonales (folio 9).
- Copia simple del oficio de fecha 2 de diciembre de 2015 a través del cual el señor rector de la Institución Educativa Escuela Normal Superior Manuel Cañizales le informa al señor FRANCISCO PALACIOS CORDOBA que su propuesta para la elaboración de 200 pupitres unipersonales a razón de 85.000 c/u, ha sido seleccionada ya que fue la única que se presentó a la institución para tal propósito. También se le informa que el contrato para la elaboración de los 200 pupitres, se ejecutaría con cargo al presupuesto de la vigencia 2016 como lo acordó el Consejo Directivo y una vez se reciban los recursos de gratuidad transferidos por el MEN y los pupitres se reciban a entera satisfacción, por lo que debe pasar por la Institución a suscribir el respectivo contrato y/o orden de prestación del servicio. (folio 10)
- Certificación expedida por la Pagadora – Almacenista de la Institución Educativa Escuela Normal Superior Manuel Cañizales de Quibdó en la cual hace constar que el día 23 de mayo de 2016 se recibió a entera satisfacción 200 pupitres, los

---

<sup>4</sup> Ver folio 11 del expediente.

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

cuales fueron contratados con el señor Francisco Palacios Córdoba. (folio 11 - 12)

- Copia simple del derecho de petición mediante el cual la parte convocante le solicita a la Institución Educativa Normal Superior Manuel Cañizales de Quibdó el reconocimiento y pago de \$17.000.000 por concepto del pago de 200 pupitres tipo universitario, más los intereses y agencias en derecho. (folio 13 - 14)
- Copia simple del oficio de fecha 06 de diciembre de 2016 a través del cual la Institución Educativa Normal Superior Manuel Cañizales de Quibdó le niega al convocante el pago de los 200 pupitres elaborados y los intereses causados, por falta de disponibilidad presupuestal para ello. (folio 16 - 18)

**Respecto a la no afectación del patrimonio publico**

En relación con este aspecto, resulta importante traer a colación lo expresado por el Consejo de Estado:

*"(...) La conciliación es un instituto de solución directa de los conflictos, constituida a partir de la capacidad dispositiva de las partes y cuya bondad como fórmula real de paz y como instrumento de descongestión de los despachos judiciales está suficientemente demostrada.*

*En tratándose de materias administrativas contenciosas para las cuales la ley autoriza el uso de este mecanismo, dado el compromiso del patrimonio público que les es inherente, la ley establece exigencias especiales que deben tomar en cuenta el juez a la hora de decidir sobre su aprobación.*

*Entre dichas exigencias, la Ley 446 de 1998, en el último inciso del art. 73, prescribe que el acuerdo conciliatorio debe estar fundado en "las pruebas necesarias" que 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>5</sup>*

A juicio del despacho, el acuerdo conciliatorio logrado entre las partes, resulta lesivo para el 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 que pueda predicarse la existencia de un enriquecimiento sin causa se requiere que el obligado haya obtenido un ventaja patrimonial y que haya un empobrecimiento correlativo, pero también es

<sup>5</sup> C.E Sección Tercera, CP Dr. Alier Eduardo Hernández Enriquez, Expediente No. 850012331000200300091 01, veintinueve (29) de enero del dos mil cuatro (2004).

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

necesario que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin justa causa, que el demandante carezca de cualquier otra acción originada en un contrato y que con dicha acción no se pretenda evadir el cumplimiento de una ley.

Respecto a la actio de in rem verso, mediante sentencia de 19 de noviembre de 2012, proferida dentro del Expediente 24.897, la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en el sentido de afirmar **"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"**. (subrayas y negrillas fuera del texto).

No obstante lo anterior, dicha Corporación también admitió hipótesis en las que resultaría procedente la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno pero, aunque insistió en que *"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"*.

Así, previó que los casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la *actio de in rem verso* 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*

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

*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.*

En este orden de ideas, la sección tercera limitó el reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa a situaciones excepcionales que por razones de interés público ameriten la ejecución o prestación de un servicio por un particular sin que medie el cumplimiento de las exigencias legalmente establecidas en materia de contratación pública.

Señaló además que el reconocimiento de la prestación es de carácter compensatorio atendiendo el monto del enriquecimiento y empobrecimiento correlativos.

El máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo sólo ha admitido de manera excepcional que no se cumplan las exigencias del régimen de contratación estatal para la prestación del servicio de salud, lo cual obedece al carácter fundamental del derecho a la salud y cuando se trate de evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud”, en razón a lo cual se establecieron como requisitos que:

1. La Urgencia y necesidad de prestar el servicio sin el cumplimiento de los requisitos deben aparecer de manera objetiva y manifiesta.
2. La imposibilidad absoluta de planificar y adelantar el correspondiente proceso de selección y contratación que nacen de la urgencia y necesidad del servicio.
3. La acreditación plena de los elementos de la excepción y la regla general

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

En el caso bajo análisis, se tiene que si bien la parte convocante presenta unos documentos con los cuales pretende acreditar la prestación del servicio a la Institución Educativa Normal Superior Manuel Cañizales consistente en la elaboración de doscientos (200) pupitres unipersonales por un costo total de diecisiete millones de pesos (\$17.000.000), y el Consejo Directivo de la entidad convocada Institución Educativa Normal Superior Manuel Cañizales de Quibdó reconoce que hubo un enriquecimiento sin causa a su favor con ocasión de las obligaciones cumplidas y pactadas y que son hoy objeto de esta controversia, lo cual nunca se formalizó y además se tramitó y ejecutó sin atender las exigencias propias del régimen de contratación estatal, sin que existiera ninguna justificación para ello ni muchos menos se estuviera ante las excepciones establecidas en la sentencia de unificación; pese a contar con el tiempo suficiente para conforme lo dispuesto en los decretos 4791 del 19 de diciembre de 2008 y 4807 del 20 de diciembre de 2011 apropiar los recursos de gratuidad educativa con los cuales se pagarían los pupitres, planificando de esa manera tal negocio jurídico.

También llama la atención del despacho, que no obstante, lo manifestado por la entidad convocada en el oficio de fecha 2 de diciembre de 2015 respecto de que el contrato de la elaboración de los 200 pupitres se ejecutaría con cargo al presupuesto de la vigencia 2016 una vez se le giraran los recursos de gratuidad transferidos por el Ministerio de Educación Nacional y que por ello debía pasar a la firma de contrato y/o orden de prestación de servicio, el señor Francisco Palacios Córdoba haya procedido por iniciativa y cuenta propia a la elaboración de los bienes antes descrito, sin tener respaldo contractual ni presupuestal, secundando con su comportamiento las irregularidades presentadas.

Al respecto, debe preverse la trascendencia del principio de la planeación o de la planificación aplicada a los procesos de contratación y las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado, el cual guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratista, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismo, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación.

De manera que la planeación y la totalidad de sus exigencias constituyen el principio de la actividad contractual, pregonan la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales y no pueden ser desconocidas por los operadores del derecho contractual del Estado.

Entonces, es evidente que la eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial el de la transparencia y el de la economía, dependen en buena medida de que en ella se cumple con los deberes de planeación e, igualmente con el deber de selección objetiva de los contratistas mediante la escogencia de la propuesta más favorable para la satisfacción del servicio público.

**RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
REPUBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**

Las anteriores consideraciones constituyen suficientes argumentos para no impartirle aprobación al acuerdo conciliatorio extrajudicial celebrado entre las partes.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: IMPROBAR** el acuerdo conciliatorio extrajudicial celebrado entre el señor FRANCISCO PALACIOS MOSQUERA y la INSTITUCION EDUCATIVA NORMAL SUPERIOR MANUEL CAÑIZALES DE QUIBDO el día 12 de julio de 2016 en la Procuraduría 186 Judicial I Para Asuntos Administrativos de esta ciudad, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** En firme este proveído, por Secretaría devuélvase los documentos sin necesidad de desglose.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DUNNIA MADYURI ZAPATA MACHADO**  
Jueza

**NOTIFICACION POR ESTADO**

**JUZGADO CUARTO  
ADMINISTRATIVO DE QUIBDO**

En la fecha se notifica por Estado No. \_\_\_\_\_, el presente auto.

Hoy \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, a las 7:30 a.m

\_\_\_\_\_  
Secretaría