

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
JUZGADO 061 ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA ORAL BOGOTA  
LISTADO DE ESTADO

ESTADO No. 024

Fecha: 02/05/2016

Página: 1

No Proceso	Clase de Proceso	Demandante	Demandado	Descripción Actuación	Fecha Auto	Cuad.
1100133 43 061 2016 00037	CONCILIACION	MINISTERIO DE EDUCACION	JOSE FEDERICO SAAINI S	AUTO APRUEBA CONCILIACION	29/04/2016	
1100133 43 061 2016 00078	CONCILIACION	NACION - MINISTERIO DE EDUCACION Y OTRO	CIRO EDILBERTO LEAL	AUTO APRUEBA CONCILIACION aprueba conciliacion	29/04/2016	

**CERTIFICO QUE PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LOS AUTOS ANTERIORES SE FIJA EL PRESENTE ESTADO EN LA SECRETARIA , HOY A LAS OCHO (8:00) DE LA MANANA Y SE DESFIJA HOY A LAS CINCO (5:00) DE LA TARDE**

  
**ELSA BIBIANA CARRILLO ARIAS**  
Secretaria

Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. Sección Tercera

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL**  
**CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**  
**- SECCIÓN TERCERA -**

Bogotá D.C., (29) de abril del dos mil dieciséis (2016)

**ASUNTO:** EXAMEN CONCILIACIÓN PREJUDICIAL – MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DIRECTA  
**RADICACIÓN:** 110013343061201600037 00  
**CONVOCANTE:** LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
**CONVOCADO:** JOSE FEDERICO SAAIBIS

El despacho decide sobre la solicitud de aprobación de la conciliación prejudicial celebrada entre las partes ante la Procuraduría 83 Judicial I para Asuntos Administrativos el 7 de diciembre de 2015.

### 1. ANTECEDENTES

- 1.1. La Nación – Ministerio de Educación Nacional, por medio de su apoderado presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 83 Judicial I para Asuntos Administrativos el 22 de octubre de 2015 (fols. 1-8), razón por la cual el 07 de diciembre de 2015 se celebró audiencia (Fol. 69-70) en la que las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio total.
- 1.2. Entre los hechos de la solicitud de conciliación, el apoderado de la convocante manifestó:
  - 1.2.1. Para cumplir con las funciones establecidas en la Ley 1188 de 2008, el Decreto 1295 de 2010 y con el apoyo de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, se seleccionan y designan los Pares Académicos para verificar, evaluar y emitir los conceptos de las I.E.S. que se encuentren en el proceso de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
  - 1.2.2. La selección citada se realiza del Banco de Pares existente en el Sistema SACES y los pares tienen derecho a percibir honorarios y gastos de viajes conforme a las regulaciones del Ministerio de Educación.
  - 1.2.3. Conforme a lo dispuesto en la Resolución No. 454 del 20 de febrero de 2004, a cada Par Académico le corresponde por honorarios, la suma equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada evaluación de programas académicos e instituciones de educación superior, que debe cancelar el Ministerio de Educación Nacional.
  - 1.2.4. El Ministerio celebró el contrato No. 672 del 13 de septiembre de 2012 con la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. FIDUCOLDEX, para la administración de los recursos del Proyecto de Aseguramiento de la Calidad de las Instituciones de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, destinado a efectuar los pagos

requeridos de acuerdo con las instrucciones que se le impartieran por el Ministerio a través de la dependencia competente. Contrato que estuvo vigente hasta el 15 de febrero de 2014, de conformidad con los adicionales Nos. 2 y 3.

- 1.2.5. El contrato principal fue celebrado con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3212 del 7 de febrero de 2012 y la Autorización de Vigencias Futuras No. 18412 del 17 de mayo de 2012, contando con los registros presupuestales Nos. 622512 y 2912 Decreto 1295 de 2010 vigencia futura 2013, de fecha 19 de septiembre de 2012.
- 1.2.6. En vigencia del citado contrato, basándose en la información suministrada por FIDUCOLDEX S.A. sobre la existencia de recursos, se designaron y convocaron los Pares Académicos para que en tal calidad participaran en las visitas programadas a diferentes Instituciones Universitarias de Educación Superior.
- 1.2.7. Dentro de los requeridos estuvo el doctor JOSÉ FEDERICO SAAINI SOLANO, identificado con C.C. 91.203.986 para que en su calidad de Par Académico Evaluador, participará en las visitas de evaluación externa con fines de renovación en el proceso de acreditación de los programas académicos, conforme a la designación efectuada por el Viceministerio de Educación Superior, en la siguiente forma:

No. VISITAS	INSTITUCIÓN	PROGRAMA	FECHAS VISITA REALIZADA	VALOR TOTAL HONORARIOS
1	UNIVERSIDAD CES	ESPECIALIZACIÓN EN CARDIOLOGÍA INTERVENCIONISTA Y HEMODINÁMICA	14 Y 15 DE NOVIEMBRE DE 2013	\$ 1'179.000.00
2	UNIVERSIDAD CES	ESPECIALIZACIÓN EN ELECTROFISIOLOGIA CLINICA MARCAPASOS Y ARRITMIAS CARDIACAS	7,8 Y 9 DE MARZO DE 2014	1'179.000.00

- 1.2.8. JOSE FEDERICO SAAINI SOLANO efectuó la visita para la cual fue designada los días 14 y 15 de noviembre de 2013, y los días, 7,8 y 9 de marzo de 2014 siguiendo las directrices dadas y registrando en el sistema SACES los documentos correspondientes, como aparece en el documento de "ACTIVIDADES EN SACES – PAR ACADÉMICO".
- 1.2.9. Con posterioridad al cumplimiento de la labor asignada, el Par Académico presentó cuenta de cobro en el sistema SACES para que se le efectuara el pago de honorarios causados; no obstante, no fue posible realizar la gestión a través del contrato celebrado con FIDUCOLDEX por cuando los honorarios debidos no habían sido reservados en el contrato No. 672 de 2012, resultando así los recursos insuficientes por los compromisos sí registrados en tiempo. Situación que no se logró sanear, venciendo el plazo total y definitivo del contrato el 16 de Noviembre de 2013.
- 1.2.10. Conforme a las normas presupuestales y legales vigentes, al no contar con la provisión de recursos para el pago de los valores causados, y vencida la vigencia 2013, se generó para la Entidad la imposibilidad de pagar directamente lo debido al configurarse hechos cumplidos, como tampoco el dar trámite de vigencias expiradas por no cumplir con los requisitos previstos para ello en las normas de carácter presupuestal, teniendo como única alternativa el mecanismo de la conciliación prejudicial, previa la aprobación por parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio.
- 1.2.11. En razón de lo anterior y siendo conscientes de la responsabilidad de cumplir con el pago de los compromisos generados por servicios efectivamente prestados y de los cuales se benefició la Entidad, la Directora de la Dirección de la Calidad de la Educación Superior del

Viceministerio de Educación Superior sometió a consideración de la Oficina Asesora Jurídica, el análisis de un total de 401 casos, para posterior presentación al Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional.

1.3. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional en la sesión del 24 de diciembre de 2014, estudió los casos, determinándose por los miembros del mismo que la Entidad únicamente puede entrar a reconocer y pagar a cada Par Académico que se encuentre debidamente certificado por la dependencia competente y que corresponda al capital por honorarios causados y liquidados de acuerdo con las reglamentaciones internas sobre honorarios y viáticos a reconocer. Esta decisión adoptada teniendo en cuenta lo siguiente:

- No ha operado la caducidad y además, considerando que el acuerdo que se llegue a realizar no será lesivo patrimonialmente, habida cuenta que obedece a la prestación de servicios efectivamente realizados y no pagados, y al solucionar por este mecanismo una situación que le podría generar una eventual demanda de reparación directa (in rem verso), con fallo adverso ahí sí, oneroso, sería más beneficioso para el erario público.
- En este caso, ante la falencia presentada por parte del trámite administrativo que debía surtirse, con el propósito de cancelar los honorarios a JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO convocado en su calidad de Par Académico Evaluador del Consejo Nacional de Acreditación-CNA.
- Mal podría cargar con las consecuencias del error, sino que es la misma entidad, en este caso Ministerio de Educación Nacional, la que debe solucionar la imposibilidad del pago por vía administrativa, con el propósito de no causarle un perjuicio a quien de buena fe le prestó sus servicios y de lo cual se benefició.
- El Ministerio de Educación Nacional no puede sustraerse al pago de las obligaciones contraídas con los Comisionados y Coordinadores de CONACES, que efectuaron los desplazamientos y sufragaron los gastos para el cumplimiento de sus obligaciones, so pena de incurrir en un enriquecimiento sin causa. Se debe reparar el daño sufrido por quien ha resultado empobrecido, a expensas del enriquecimiento del otro. Lo anterior, a pesar de que el servicio prestado no haya sido basado en un contrato. Lo contrario sería aceptar que el estado perjudicara a sus gobernados sin causa alguna y sin ningún tipo de reparación.

1.4. Como consecuencia de lo anterior y en virtud de la audiencia de conciliación adelantada ante el Ministerio Público las partes llegaron al siguiente acuerdo (fols. 69 y 70):

*(...) La parte convocante quien manifiesta: Se convoque al doctor JOSÉ FEDERICO SAAINI SOLANO, para efectos de realizar Audiencia de Conciliación con el objeto de llegar a un acuerdo respecto del valor que se le adeuda por concepto de los honorarios causados, equivalentes a la suma de DOS MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL PESOS (\$2.358.000,00) M/CTE, sin lugar a indexación o intereses moratorios, conforme a lo decidido por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, a la normativa vigente y a fin de de precaver una futura acción judicial de REPARACIÓN DIRECTA en contra del Ministerio... En este estado de la diligencia se le corre traslado al apoderad de la parte convocada para que nos manifieste si está de acuerdo con la propuesta de conciliación presentada por la entidad convocante: estoy de acuerdo, teniendo en cuenta lo enunciado en la resolución 454 de 2004, se permite el funcionamiento del CONACES, a través de salas, y su reconocimiento económico por visita asistida, por lo tanto ya que se permite el apoyo a esta institución y sus honorarios están justificados se acepta la propuesta del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ya que con esta se evita un perjuicio a quien actúa como par*

*académico la Dr. José Federico Saani Solano, igualmente evita un enriquecimiento injustificado por parte del estado en cabeza de la entidad convocante".*

Manifestó el Señor Procurador, que el anterior acuerdo contenía obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento y reunía los siguientes requisitos: i. la eventual acción contenciosa que se ha podido llegar a presentar no ha caducado... ii. el acuerdo conciliatorio versa sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes. iii. las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar. iv. Obran en el expediente los documentos que acreditan la prestación de dicho servicio, y la decisión tomada por el comité de conciliación de la entidad de conciliar en el presente caso. v. en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la ley y no resulta lesivo para el patrimonio público por las anteriores razones.

## 2. CONSIDERACIONES

- 2.1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, este Despacho conocerá de la presente conciliación prejudicial celebrada ante la Procuraduría 83 Judicial I para Asuntos Administrativos el 07 de diciembre de 2015.

Así mismo, teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 es posible conciliar total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial, los conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 140, 141 y 142 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- 2.2. Ahora bien, el Juez al momento de estudiar las conciliaciones prejudiciales de su competencia y en aras de proceder a la aprobación o improbación del acuerdo, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

### 2.2.1. Que exista capacidad para ser parte, para conciliar y autoridad competente para su celebración.

En el presente caso figura como parte convocante la Nación – Ministerio de Educación Nacional, quien compareció a través de apoderado autorizado para conciliar acorde con los parámetros fijados por el Comité de Conciliación de la entidad (fol. 5-8).

Reposa en el expediente la certificación de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación en donde deciden conciliar extrajudicialmente el pago a la Par Académico JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO por el valor de \$1.179.000,00 Respecto a la visita realizada los días 14 y 15 de Noviembre de 2013 y el mismo monto de \$1.179.000.00 respecto de la visita realizada los días 7, 8 y 9 de Marzo de 2013 (fols. 37-40).

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra concordancia con los requisitos establecidos en el artículo 136 del Código General del Proceso y 70 de la ley 446 de 1998 y artículos 2 y 5 del Decreto 1716 de 2009, pues las partes conciliantes son capaces para ejercer derechos y contraer obligaciones, fueron debidamente representadas y la conciliación se realizó ante autoridad competente.

### 2.2.2. Que no haya operado el fenómeno de la caducidad (art. 61. Ley 23 de 1991, modificado por el art. 81 Ley 446 de 1998)

Para el efecto el literal i) del artículo 164 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispuso que el término de caducidad del medio de control de reparación directa es de 2 años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño.

En el caso bajo examen la solicitud del convocante tiene fundamento el presunto enriquecimiento sin causa del convocante Ministerio de Educación, quien omitió cancelar los servicios de par académicos prestados por la convocada, cuenta de cobro radicada el 15 de febrero de 2014 (Fecha de vencimiento del plazo de pago) (Fols. 49-50) y como la solicitud de conciliación prejudicial se radicó (sin fecha) y la Procuraduría recibió el mismo con fecha 22 de Octubre de 2015 y lo decidió el 7 de diciembre de 2015 (Fols. 66-70) el fenómeno jurídico de la caducidad no había operado aún, por lo que el despacho continuará con el análisis de los demás requisitos propios del presente procedimiento.

2.2.3. Que al acuerdo conciliatorio se allegue el debido soporte probatorio, sin que sea violatorio de la ley o que se lesione el erario (art. 65 A Ley 23 de 1991 y art. 73 Ley 446 de 1998)

#### 2.2.3.1. Pruebas:

Para la demostración de los hechos, el apoderado de la parte convocante allegó los siguientes documentos al proceso conciliatorio:

- a. Original del poder otorgado a la apoderada del Ministerio de Educación Nacional para llevar hasta su culminación la CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL para el pago de lo adeudado por concepto de honorarios a JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO, y sus anexos. (Fol. 5-8)
- b. Copia simple del contrato número 672 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – FIDUCOLDEX cuyo objeto era “Administrar recursos del Proyecto de Mejoramiento de Calidad Superior”. (Fols. 9-23)
- c. Copia simple de la Adición 1 al contrato número 672 de 2012. (Fol. 24)
- d. Copia simple de la Adicional 2 al contrato número 672 de 2012. (Fols. 25-27)
- e. Copia simple de la Adicional 3 al contrato número 672 de 2012. (Fols. 28-30 reverso)
- f. Copia simple de la Resolución No. 154 del 20 de febrero de 2004 (Fols. 31 reverso)
- g. CD Banco de Pares donde aparece el nombre de “BANCO DE PARES” (Sin folio).
- h. Ficha técnica del Macroproceso misional “Fortalecimiento de la Educación Superior”, Proceso “Acreditar en Alta Calidad” y Subproceso “Realizar Evaluación Externa para Acreditación”. (Fol. 32-36).
- i. Impresión de Actividades en SACES PAR ACADÉMICO JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO (Fol. 37, 38)
- j. Original del Certificación de la Subdirectora de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior expedida el 30 de Septiembre de 2015 en la cual hace constar que la convocada ejecutó como Par Académico Evaluador visitas a la Universidad CES los días 14 de Noviembre al 16 de Noviembre de 2013, que el servicio fue prestado y recibido a satisfacción y los documentos relacionados fueron debidamente radicados en el sistema SACES y que no se realizó pago por esta labor prestada. (Fol. 39)
- k. Original del Certificación de la Subdirectora de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior expedida el 30 de Septiembre de 2015 en la cual hace constar que la convocada ejecutó como Par Académico Evaluador visitas a la Universidad CES los días 7 al 9 de Marzo del 2013, que el servicio fue prestado y recibido a satisfacción y los documentos relacionados fueron debidamente radicados en el sistema SACES y que no se realizó pago por esta labor prestada. (Fol. 40).
- l. Copia simple de cuenta de cobro (sin fecha) de JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO por \$1.179.000, correspondiente a honorarios por concepto de

Visita de Par Académico para la verificación de las condiciones de calidad de la solicitud de los programas de ESPECIALIZACIÓN EN ELECTROFISIOLOGIA CARDIACA modalidad ciencias de la salud, metodología Presencial solicitada por la Universidad CES – en la ciudad de Medellín - Antioquia para el mes de Marzo, los días de 7 a 9. Y ESPECIALIZACION EN CARDIOLOGIA INTERVENCIONISTA Y HEMODINÁMICA Para el mes de Noviembre, los días del 14 al 16. Valor de los Honorarios de \$1.179.000.00

- m. Copia simple de cuenta de cobro (sin fecha) de JOSE FEDERICO SAAIBIS SOLANO por \$1.179.000.00 correspondiente a honorarios por concepto de Visita de Par Académico para la verificación de las condiciones de calidad de la solicitud del programa de ESPECIALIZACIÓN EN ELECTROFISIOLOGIA CLINICA modalidad ciencias de la salud, metodología Presencial solicitada por la Universidad CES – en la ciudad de Medellín - Antioquia para el mes de Noviembre los días del 14 al 16. (Fol. 42 y 49 Respectivamente).
- n. Designación y Oficio de aceptación de la designación como par. (fol. 43-47, 51-56)
- o. Certificación de prestación efectiva del servicio y no pago de honorarios (fls. 48).
- p. Fotocopia de cédula del señor JOSE FEDERICO FRANCISCO DE APULA SAAIBI SOLANO (Fol. 50)
- q. Original de la Certificación de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación del caso, emitida el 11 de Diciembre de 2015 (Fol. 57-60)
- r. Oficio No. 2015EE - 111155 donde ponen en conocimiento del convocado la realización de la audiencia de conciliación y constancia de entrega. (Fols. 61-63)
- s. Oficio No. 20158001419332 donde ponen en conocimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la realización de la audiencia de conciliación y constancia de entrega. (Fols. 64-65).

En cumplimiento de lo dispuesto en el auto de Abril 13 de 2016 (Fol. 78), la apoderada del Ministerio de Educación Nacional anexó:

- Informe que señala la no existencia de un Código de Ética para pares en la fecha de la prestación del servicio ya que se encontraba vigente el Decreto 1295 de 2010 y la inclusión de su Artículo 32. (Fol. 78).
- Hoja de vida del señor JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO en catorce folios, con copia de los títulos con que cuenta para prestar el servicio de par académico. (Fols. 88-102).
- Procedimiento para nombramiento del Señor JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO (Fols. 44-47).

Las anteriores pruebas documentales cumplen con las exigencias previstas en los artículos 8 y 18 del Decreto 1716 de 2009 y en los artículos 245 y 246 del Código General del Proceso.

#### 2.2.3.2. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley o que se lesione el erario

Para analizar este punto es necesario realizar un estudio del acuerdo al que llegaron las partes, el cual consistió en el pago por el valor de **\$2.358.000**, coincidente solo con el valor de capital de la suma "por concepto de honorarios causados en la visita realizada" por la convocada en su condición de "par académico".

Dicho acuerdo fue propuesto por la Nación – Ministerio de Educación Nacional, con expresa claridad, según consta en la certificación emitida por Secretario Técnico del Comité de Conciliación, de que en el caso concreto la falencia presentada por parte del trámite administrativo que debía surtir, con el propósito de cancelar los honorarios al Par Académico de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento a la Calidad, no se podría endilgar a quien prestó sus servicios, razón por la cual el Ministerio enmienda su error mediante el

mecanismo alternativo de solución de conflictos, con el propósito de no causarle un perjuicio a quien de buena fe le sirvió como para académico, labor de la que se benefició, so pena de incurrir en un enriquecimiento sin causa.

- En este punto, es pertinente dejar claro que las partes no allegaron al proceso un contrato estatal que sustente la obligación, pues como lo manifestó la parte convocante en su solicitud de conciliación y como se puede apreciar de las pruebas aportadas, la prestación del servicio se sustentó en lo establecido en el Decreto 1295 de 2010, que se escapa totalmente a lo establecido en la Ley 80 de 1993 y de la cual este despacho tiene competencia como pretensión (actio in rem verso) de una acción de reparación directa.

La actio in rem verso ha sido definida como aquella pretensión que debe interponerse para obtener el restablecimiento de la situación que ha sido alterada por un enriquecimiento sin causa, y que ostenta, por un lado, la característica de ser un mecanismo procesal subsidiario que sólo es procedente si el interesado no cuenta con otras vías de acción.

Del mismo modo, esta acción se caracteriza por ser compensatoria, lo que en términos del Consejo de Estado significa que a través de la misma no se puede pretender la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que el contenido y alcance de la misma se circunscribe al monto en que se enriqueció sin causa el patrimonio del demandado, que debe corresponder (correlativamente) al aminoramiento que padeció el demandante. Por consiguiente, según esta nota distintiva, las pretensiones deben estar limitadas al monto del enriquecimiento patrimonial, sin que sea viable formular peticiones distintas al aseguramiento de dicho equilibrio. Lo anterior, como quiera que, la citada fuente de las obligaciones se refiere al derecho que le asiste a la parte empobrecida –que al haber actuado de buena fe tanto en los tratos preliminares como en la ejecución de las obras o del servicio por fuera del ámbito contractual-, de ser al menos compensada en el monto en que su patrimonio fue aminorado.

En el caso concreto, según lo expuesto por el Ministerio de Educación, esa entidad presentó un supuesto enriquecimiento sin causa que perjudicó al señor JOSE FEDERICO SAAIBIS SOLANO en su patrimonio y que favoreció a la entidad convocante, lo cual, de acuerdo con el criterio jurisprudencial, se cumple con el presupuesto esencial para que la posible existencia de una actio in rem verso.

Al efecto, debe tenerse en cuenta que:

El enriquecimiento sin causa ha sido entendido como una fuente autónoma de obligaciones y derechos, en la medida en que se trata de un hecho jurídico que tiene precisas consecuencias establecidas por el ordenamiento jurídico. Aunque el fenómeno ha sido definido como un principio general del derecho que tiene fuerza vinculante propia por virtud de lo establecido en el artículo 8º de la Ley 153 de 1887.

- Para la existencia del fenómeno del enriquecimiento sin causa, es necesaria la demostración de los siguientes elementos meramente objetivos : (i) la existencia de un empobrecimiento en el patrimonio del interesado, (ii) un enriquecimiento en el peculio de la contraparte, y (iii) una correlación entre ambos fenómenos, de tal forma que la circunstancia que permitió el acrecimiento de un patrimonio haya sido la misma circunstancia que dio lugar al decrecimiento del otro. Se pone de relieve que en el análisis del enriquecimiento sin causa, se tiene en cuenta que el enriquecimiento de un patrimonio, y el empobrecimiento del otro, es un hecho jurídico en el que es irrelevante la actuación subjetivamente calificada –como dolosa o culposa- de las partes que intervinieron en el hecho, y sólo se observa, para la comprobación del fenómeno y



consiguiente prosperidad de la actio in rem verso, el cumplimiento de las condiciones objetivas antes aludidas.

- No debe perderse de vista que la teoría del enriquecimiento sin causa está basada en otros principios generales del derecho, como son la equidad, la buena fe y la justicia, de lo que se sigue que no puede ser próspera una actio in rem verso en un caso en el que se compruebe que el afectado actuó con pleno conocimiento de la circunstancia que propició la alteración patrimonial, y de que ésta era totalmente carente de causa.
- Por último, debe tenerse en cuenta que el 14 de noviembre de 2012, la Sala Plena de la Sección Tercera dejó establecido que la acción por enriquecimiento sin causa para el pago de sumas de dinero que deberían haberse erogado en el marco de una relación contractual, queda circunscrita a las siguientes excepciones:

*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 construyó 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 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.*

En lo atinente a la supuesta existencia de un enriquecimiento sin causa **en el caso concreto**, esta instancia considera que a partir de los hechos y argumentos aducidos en la solicitud de conciliación puede establecerse, de manera inequívoca, que el supuesto acrecimiento patrimonial de que gozó la Nación – Ministerio de Educación puede ser considerado como carente de causa, pues es

claro que, por un lado, (i) El Señor JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO como par académico realizó visitas a la UNIVERSIDAD CES los días 7 al 9 de Marzo y los días del 14 al 16 de Noviembre 2013 en cumplimiento del deber adquirido en virtud de la gestión del proceso de fortalecimiento de la educación superior, (ii) aunque el Ministerio de Educación pagaba a los pares con el valor de una fiducia, frente al cobro del Señor SAAIBI SOLANO, sus honorarios dejaron de cancelarse afectándole patrimonialmente, con una excusa que carece de causa legal y de ninguna manera le son atribuibles a él. Los problemas en la planeación y ejecución del presupuesto de una entidad pública no pueden trasladarse a los administrados.

Por otra parte, no existe un actuar por parte del convocado que viole la norma y que haga presumir su mala fe, toda vez que en el caso de marras no se debía firmar un contrato estatal, se siguieron los procedimientos para entender perfeccionada la designación como par, se ejecutó la labor en la Universidad de CES, se presentaron las cuentas de cobro y lo que restaba era un pago cuya competencia no le correspondía sino al Ministerio de Educación, que de una u otra manera se ve enriquecido con esta omisión.

El señor JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO no podía saber que no le iban a cancelar sus servicios por un problema del Ministerio de Educación con la fiduciaria y en un sentido de justicia material, este despacho no entiendo cómo se podría denegar la administración de justicia a que se concilie un asunto de enriquecimiento sin causa como el presente, máxime cuando la visita de la par académico los días del 7 al 9 de Marzo y los días del 14 al 16 de Noviembre al programa ESPECIALIZACION EN CARDIOLOGIA INTERVENCIONISTA Y HEMODINAMICA y ESPECIALIZACIÓN EN ELECTROFISIOLOGIA CLINICA, MARCAPASOS Y ARRITMIAS CARDIACAS, salvaguarda el derecho a la educación (con calidad) de los estudiantes de la Universidad de CES, derecho fundamental que permitiría en últimas acceder al pago de honorarios debidos incluso en ausencia de un acuerdo contractual de los establecidos en ley 80 de 1993.

Finalmente se revisó incluso la acreditación de las calidades que le permitían al Señor JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO como par académico encontrando que no existe vicio al respecto.

#### 2.4. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre derechos económicos que puedan disponer las partes (art. 59 Ley 23 de 1991 y 70 Ley 446 de 1998)

Está acreditado que el señor JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO prestó sus servicios como par académico en la Universidad de CES los días del 7 al 9 de Marzo y los días del 14 al 16 de Noviembre de 2013 (fls. 34,42, 72) y que lo que se pretende conciliar es el valor de dos sesiones por la suma de **\$\$2.358.000**, asunto económico susceptible de conciliación en los términos del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009-

Es pertinente manifestar que el asunto no versa sobre un conflicto de carácter tributario, ni de uno que deba tramitarse mediante un proceso ejecutivo contractual (falta el título derivado de un contrato estatal).

En mérito de lo expuesto, se

#### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Aprobar la Conciliación Prejudicial lograda el siete (7) de diciembre de 2015, entre la Nación – Ministerio de Educación (convocante) y el señor JOSE FEDERICO SAAIBI SOLANO (convocado), celebrada ante la Procuraduría Judicial 83 Judicial I para Asuntos Administrativos.

El pago de la anterior suma de dinero se efectuará de conformidad con los parámetros pactados por las partes teniendo en consideración los artículos 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Dicho acuerdo hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

**SEGUNDO:** Autorizar la expedición de la primera copia auténtica de esta providencia a la parte convocante, con la constancia de que presta mérito ejecutivo.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**EDITH ALARCÓN BERNAL  
JUEZ**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL**  
**CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**  
**- SECCIÓN TERCERA -**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de Abril del dos mil dieciséis (2016)

**ASUNTO:** EXAMEN CONCILIACIÓN PREJUDICIAL – MEDIO DE CONTROL REPARACIÓN DIRECTA  
**RADICACIÓN:** 110013343061-2016-00078-00  
**CONVOCANTE:** LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO  
**CONVOCADO:** CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR

El despacho decide sobre la solicitud de aprobación de la conciliación prejudicial celebrada entre las partes ante la Procuraduría 87 Judicial I para Asuntos Administrativos del 04 de Diciembre de 2015.

**1. ANTECEDENTES**

- 1.1. La Nación – Ministerio de Educación Nacional, por medio de su apoderado presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría 87 Judicial I para Asuntos Administrativos el 04 de Diciembre de 2015 (fols. 1-8), razón por la cual el 16 de Febrero de 2016 se celebró audiencia (fol. 84 al 88) en la que las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio total.
- 1.2. Entre los hechos de la solicitud de conciliación, el apoderado de la convocante manifestó:
  - 1.2.1. Para cumplir con las funciones establecidas en la Ley 1188 de 2008, el Decreto 1295 de 2010 y con el apoyo de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, se seleccionan y designan los Pares Académicos para verificar, evaluar y emitir los conceptos de las I.E.S. que se encuentren en el proceso de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
  - 1.2.2. La selección citada se realiza del Banco de Pares existente en el Sistema SACES y los pares tienen derecho a percibir honorarios y gastos de viajes conforme a las regulaciones del Ministerio de Educación.
  - 1.2.3. Conforme a lo dispuesto en la Resolución No. 454 del 20 de febrero de 2004, a cada Par Académico le corresponde por honorarios, la suma equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada evaluación de programas académicos e instituciones de educación superior, que debe cancelar el Ministerio de Educación Nacional.
  - 1.2.4. El Ministerio celebró el contrato No. 672 del 13 de septiembre de 2012 con la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. FIDUCOLDEX, para la administración de los recursos del Proyecto de Aseguramiento de la Calidad de las Instituciones de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, destinado a efectuar los pagos requeridos de acuerdo con las instrucciones que se le impartieran por el

Ministerio a través de la dependencia competente. Contrato que estuvo vigente hasta el 15 de febrero de 2014, de conformidad con los adicionales Nos. 2 y 3.

- 1.2.5. El contrato principal fue celebrado con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3212 del 7 de febrero de 2012 y la Autorización de Vigencias Futuras No. 18412 del 17 de mayo de 2012, contando con los registros presupuestales Nos. 622512 y 2912 Decreto 1295 de 2010 vigencia futura 2013, de fecha 19 de septiembre de 2012.
- 1.2.6. En vigencia del citado contrato, basándose en la información suministrada por FIDUCOLDEX S.A. sobre la existencia de recursos, se designaron y convocaron los Pares Académicos para que en tal calidad participaran en las visitas programadas a diferentes Instituciones Universitarias de Educación Superior.
- 1.2.7. Dentro de los requeridos estuvo la Doctor **CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR**, identificado con c.c. 10.093.161 para que en su calidad de Par Académico Evaluador, participara en las visitas de evaluación externa con fines de renovación en el proceso de acreditación de los programas académicos, conforme a la designación efectuada por el Viceministerio de Educación Superior, en la siguiente forma:

No. VISITAS	INSTITUCIÓN	PROGRAMA	FECHAS VISITA REALIZADA	VALOR TOTAL HONORARIOS
1	Universidad INCCA de Colombia (Bogotá)	Especialización en Gerencia Pública	07, 08 y 09 de noviembre de 2013	\$1.179.000.000

- 1.2.8. **CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR** efectuó la visita para la cual fue designado los días 07, 08 y 09 de noviembre de 2013, siguiendo las directrices dadas y registrando en el sistema SACES los documentos correspondientes, como aparece en el documento de "ACTIVIDADES EN SACES – PAR ACADÉMICO".
- 1.2.9. Con posterioridad al cumplimiento de la labor asignada, el Par Académico presentó cuenta de cobro en el sistema SACES para que se le efectuara el pago de honorarios causados; no obstante, no fue posible realizar la gestión a través del contrato celebrado con FIDUCOLDEX por cuando los honorarios debidos no habían sido reservados en el contrato No. 672 de 2012, resultando así los recursos insuficientes por los compromisos sí registrados en tiempo. Situación que no se logró sanear, venciendo el plazo total y definitivo del contrato el 15 de febrero de 2014.
- 1.2.10. Conforme a las normas presupuestales y legales vigentes, al no contar con la provisión de recursos para el pago de los valores causados, y vencida la vigencia 2013, se generó para la Entidad la imposibilidad de pagar directamente lo debido al configurarse hechos cumplidos, como tampoco el dársele el trámite de vigencias expiradas por no cumplir con los requisitos previstos para ello en las normas de carácter presupuestal, teniendo como única alternativa el mecanismo de la conciliación prejudicial, previa la aprobación por parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio.
- 1.2.11. En razón de lo anterior y siendo conscientes de la responsabilidad de cumplir con el pago de los compromisos generados por servicios efectivamente prestados y de los cuales se benefició la Entidad, la Directora de la Dirección de la Calidad de la Educación Superior del Viceministerio de

Educación Superior sometió a consideración de la Oficina Asesora Jurídica, el análisis de un total de 401 casos, para posterior presentación al Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional.

1.2.12. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional en la sesión del 24 de diciembre de 2014, estudió los casos, determinándose por los miembros del mismo que la Entidad únicamente puede entrar a reconocer y pagar a cada Par Académico que se encuentre debidamente certificado por la dependencia competente y que corresponda al capital por honorarios causados y liquidados de acuerdo con las reglamentaciones internas sobre honorarios y viáticos a reconocer. Esta decisión adoptada teniendo en cuenta lo siguiente:

- a. No ha operado la caducidad y además, considerando que el acuerdo que se llegue a realizar no será lesivo patrimonialmente, habida cuenta que obedece a la prestación de servicios efectivamente realizados y no pagados, y al solucionar por este mecanismo una situación que le podría generar una eventual demanda de reparación directa (in rem verso), con fallo adverso ahí sí, oneroso, sería más beneficioso para el erario público.
- b. En este caso, ante la falencia presentada por parte del trámite administrativo que debía surtirse, con el propósito de cancelar los honorarios a CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR, convocada en su calidad de Par Académico Evaluador del Consejo Nacional de Acreditación-CNA, mal podría cargar con las consecuencias del error, sino que es la misma entidad, en este caso Ministerio de Educación Nacional, la que debe solucionar la imposibilidad del pago por vía administrativa, con el propósito de no causarle un perjuicio a quien de buena fe le prestó sus servicios y de lo cual se benefició.
- c. El Ministerio de Educación Nacional no puede sustraerse al pago de las obligaciones contraídas con los Comisionados y Coordinadores de CONACES, que efectuaron los desplazamientos y sufragaron los gastos para el cumplimiento de sus obligaciones, so pena de incurrir en un enriquecimiento sin causa. Se debe reparar el daño sufrido por quien ha resultado empobrecido, a expensas del enriquecimiento del otro. Lo anterior, a pesar de que el servicio prestado no haya sido basado en un contrato. Lo contrario sería aceptar que el estado perjudicara a sus gobernados sin causa alguna y sin ningún tipo de reparación.

1.2.3. Como consecuencia de lo anterior y en virtud de la audiencia de conciliación adelantada ante el Ministerio Público las partes llegaron al siguiente acuerdo (fols. 84 al 88):

*(...) ... en virtud de lo cual la parte convocante manifiesta: Nos ratificamos en las pretensiones indicadas en la solicitud de conciliación extrajudicial que son: Se convoque al doctor CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR, para efectos de realizar audiencia de conciliación con el objeto de llegar a un acuerdo respecto del valor que le adeuda por concepto de los honorarios causados por la visita a la UNIVERSIDAD INCCA DE COLOMBIA, en la ciudad de Bogotá, realizada el 07, 08 y 09 de noviembre de 2013, cuyo capital corresponde a la suma de UN MILLÓN CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL PESOS (\$1.179.000,00) m/cte, sin lugar a indexación o intereses moratorios, conforme a lo decidido por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, a la normativa vigente y a fin de precaver una futura acción judicial de REPARACIÓN DIRECTA en contra del Ministerio... Se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada para que manifieste su posición frente a lo expuesto por la parte convocante: "Acepto la propuesta conciliatoria formulada por el Ministerio de*

*Educación Nacional en los términos indicados, pues se genera un beneficio para el par académico pues recibe sus honorarios que efectivamente prestó, igualmente para el Ministerio pues evita un perjuicio por un posible enriquecimiento sin causa"*

Manifestó la Señora Procuradora, que el anterior acuerdo contenía obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento y reunía los siguientes requisitos: i. el eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado... ii. el acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial disponible para las partes... 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... v. en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta en principio no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público... La representante del Ministerio Público reseñó la sentencia de unificación del Consejo de Estado emitida el 19 de noviembre de 2012, radicado No. 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24897) subrayando la siguiente causal:

*"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 construyó 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" (fl. 87).*

## 2. CONSIDERACIONES

2.1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, este despacho conocerá de la presente conciliación prejudicial celebrada ante la Procuraduría ochenta y siete Judicial I para Asuntos Administrativos.

Así mismo, teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 es posible conciliar total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial, los conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 140, 141 y 142 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Ahora bien. El Juez al momento de estudiar las conciliaciones prejudiciales de su competencia y en aras de proceder a la aprobación o improbación del acuerdo, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

2.2.1. Que exista capacidad para ser parte, para conciliar y autoridad competente para su celebración.

En el presente caso figura como parte convocante la Nación – Ministerio de Educación Nacional, quien compareció a través de apoderado autorizado para conciliar acorde con los parámetros fijados por el comité de conciliación de la entidad (fol. 6-9).

Reposa en el expediente la certificación de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación en donde deciden conciliar extrajudicialmente el pago a la Par Académico CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR por el valor de \$1.179.000,00 (fls. 51- 54)

En la audiencia de conciliación aparece como apoderado del convocado el Sr. MILTON MARÍN ROJAS apoderado del señor CIRO EDILBERTO LEAL tal como da cuenta los folios 76 y 84.

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra concordancia con los requisitos establecidos en el artículo 136 del Código General del Proceso y 70 de la ley 446 de 1998 y artículos 2 y 5 del Decreto 1716 de 2009, pues las partes conciliantes son capaces para ejercer derechos y contraer obligaciones, fueron debidamente representadas y la conciliación se realizó ante autoridad competente.

2.2.2. Que no haya operado el fenómeno de la caducidad (art. 61 Ley 23 de 1991, modificado por el art. 81 Ley 446 de 1998)

Para el efecto el literal i) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispuso que el término de caducidad del medio de control de reparación directa es de 2 años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño.

En el caso bajo examen la solicitud del convocante tiene fundamento el presunto enriquecimiento sin causa del convocante Ministerio de Educación, quien omitió cancelar los servicios de par académicos prestados por el convocado, cuenta de cobro radicada bajo el folio 51 (sin fecha) y como la solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 04 de Diciembre de 2015 el fenómeno jurídico de la caducidad no había operado aún, teniendo en cuenta que el cálculo del término para la caducidad se debe realizar a partir del 15 de Febrero de 2014, fecha para la cual finalizó el contrato celebrado entre Ministerio de Educación Nacional y FIDUCOLDEX S.A por lo que el despacho continuará con el análisis de los demás requisitos propios de este procedimiento.

2.2.3. Que al acuerdo conciliatorio se allegue el debido soporte probatorio, sin que sea violatorio de la ley o que se lesione el erario (art. 65 A Ley 23 de 1991 y art. 73 Ley 446 de 1998)

2.2.3.1. Pruebas:

Para la demostración de los hechos, el apoderado de la parte convocante allegó los siguientes documentos al proceso conciliatorio:

- a. Original del poder otorgado a la apoderada del Ministerio de Educación Nacional para llevar hasta su culminación la CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL para el pago de lo adeudado por concepto de honorarios a CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR, y sus anexos. (fol. 6-9)
- b. Copia simple del contrato número 672 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – FIDUCOLDEX cuyo objeto era “Administrar recursos del Proyecto de Mejoramiento de Calidad Superior”. (fol. 10-35)
- c. Copia simple de la Resolución No. 454 del 20 de febrero de 2004 (fol. 36).
- d. CD Banco de Pares donde aparece el nombre de CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR, ubicado en la fila 3840 de este medio magnético (fol. 92).



- e. Impresión de Actividades en SACES PAR ACADÉMICO CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR. Se verifica que el convocado aceptó y confirmó la visita a la IES el 01 de noviembre de 2013. El señor Leal subió la visita el 12 de Noviembre de 2013. (fol. 38 y reverso)
- f. Ficha técnica del Macroproceso misional "Fortalecimiento de la Educación Superior", Proceso "Acreditar en Alta Calidad" y Subproceso "Realizar Evaluación Externa para Acreditación". (fol. 39 - 42).
- g. Original del Certificación de la Subdirectora de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior expedida el 22 de enero de 2015 en la cual hace constar que el convocado realizo funciones como Par Académico Evaluador visitas a la Universidad de INCCA de Colombia en la ciudad de Bogotá los días 07, 08 y 09 de noviembre de 2013, que el servicio fue prestado y recibido a satisfacción y los documentos relacionados fueron debidamente radicados en el sistema SACES y que no se realizó pago por esta labor prestada. (fol. 49)
- h. Copia simple de cuenta de cobro (sin fecha) de CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR por \$1.179.000, correspondiente a honorarios por concepto de Visita de Par Académico para la verificación de las condiciones de calidad de la solicitud de AMPLIACIÓN DE COBERTURA del programa de ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA metodología Presencial solicitada por la Universidad de INCCA de Colombia- Ciudad de Bogotá (fol. 50).
- i. Original de la Certificación de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación del caso, emitida el 11 de diciembre de 2015. (fol. 51-54).
- j. Oficio No. 2015EE 128803 donde ponen en conocimiento de la convocada la realización de la audiencia de conciliación y constancia de entrega. (fol. 56-57)
- k. Se relacionan Mensaje de datos en donde se ponen en conocimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la realización de la audiencia de conciliación y constancia de entrega. (fol. 62- 63)

En cumplimiento de lo dispuesto en el auto del 11 de Abril de 2016 (fl. 95), la apoderada del Ministerio de Educación Nacional anexó:

- Oficio suscrito por la Subdirectora de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (fl. 99)
- Comunicación de designación como par realizado al señor CIRO EDILBERTO LEAL (fls. 100-101)
- La hoja de vida del señor CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR, con copia de los títulos con que cuenta para prestar el servicio de par académico. (fl. 102-106).

Las anteriores pruebas documentales cumplen con las exigencias previstas en los artículos 8 y 18 del Decreto 1716 de 2009 y en los artículos 245 y 246 del Código General del Proceso.

2.2.3.2. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley o que se lesione el erario

Para analizar este punto es necesario realizar un estudio del acuerdo al que llegaron las partes, el cual consistió en el pago por el valor de \$1.179.000, coincidente solo con el valor de capital de la suma "por concepto de honorarios causados en la visita realizada" por la convocada en su condición de "par académico".

Dicho acuerdo fue propuesto por la Nación – Ministerio de Educación Nacional, con expresa claridad, según consta en la certificación emitida por la Secretario Técnico del Comité de Conciliación (fls 51 - 54), de que en el caso concreto la falencia presentada por parte del trámite administrativo que debía surtir, con el propósito de cancelar los honorarios al Par Académico de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento a la Calidad, no se podría endilgar a quien prestó sus servicios, razón por la cual el Ministerio enmienda su error mediante el mecanismo alternativo de solución de conflictos, con el propósito de no causarle un perjuicio a quien de buena fe le sirvió como para académico, labor de la que se benefició, so pena de incurrir en un enriquecimiento sin causa.

En este punto, es pertinente dejar claro que las partes no allegaron al proceso un contrato estatal que sustente la obligación, pues como lo manifestó la parte convocante en su solicitud de conciliación y como se puede apreciar de las pruebas aportadas, la prestación del servicio se sustentó en lo establecido en el Decreto 1295 de 2010, que se escapa totalmente a lo establecido en la Ley 80 de 1993 y de la cual este despacho tiene competencia como pretensión (*actio in rem verso*) de una acción de reparación directa.

La *actio in rem verso* ha sido definida como aquella pretensión que debe interponerse para obtener el restablecimiento de la situación que ha sido alterada por un enriquecimiento sin causa, y que ostenta, por un lado, la característica de ser un mecanismo procesal subsidiario que sólo es procedente si el interesado no cuenta con otras vías de acción.

Del mismo modo, esta acción se caracteriza por ser compensatoria, lo que en términos del Consejo de Estado significa que a través de la misma no se puede pretender la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que el contenido y alcance de la misma se circunscribe al monto en que se enriqueció sin causa el patrimonio del demandado, que debe corresponder (correlativamente) al aminoramiento que padeció el demandante. Por consiguiente, según esta nota distintiva, las pretensiones deben estar limitadas al monto del enriquecimiento patrimonial, sin que sea viable formular peticiones distintas al aseguramiento de dicho equilibrio. Lo anterior, como quiera que, la citada fuente de las obligaciones se refiere al derecho que le asiste a la parte empobrecida –que al haber actuado de buena fe tanto en los tratos preliminares como en la ejecución de las obras o del servicio por fuera del ámbito contractual-, de ser al menos compensada en el monto en que su patrimonio fue aminorado<sup>1</sup>.

En el caso concreto, según lo expuesto por el Ministerio de Educación, esa entidad presentó un supuesto enriquecimiento sin causa que perjudicó a la señora Carreño González en su patrimonio y que favoreció a la entidad convocante, lo cual, de acuerdo con el criterio jurisprudencial, se cumple con el presupuesto esencial para que la posible existencia de una *actio in rem verso*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio del 2009, C.P. Enrique Gil Botero, radicación n.º 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026), actor: Integral S.A., demandado: Instituto Nacional de Vías –INVÍAS–.

<sup>2</sup> El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente (E): Danilo Rojas Betancourth en sentencia del tres (3) de mayo de dos mil trece (2013), Radicación número: 73001-23-31-000-1999-02511-01(26847) analizó el alcance de la *actio in rem verso* en supuestos que escapaban de la lógica del contrato estatal.

Al efecto, debe tenerse en cuenta que:

- a. El enriquecimiento sin causa ha sido entendido como una fuente autónoma de obligaciones y derechos, en la medida en que se trata de un hecho jurídico que tiene precisas consecuencias establecidas por el ordenamiento jurídico. Aunque el fenómeno ha sido definido como un principio general del derecho que tiene fuerza vinculante propia por virtud de lo establecido en el artículo 8º de la Ley 153 de 1887<sup>3</sup>.
- b. Para la existencia del fenómeno del enriquecimiento sin causa, es necesaria la demostración de los siguientes elementos meramente objetivos<sup>4</sup> : (i) la existencia de un empobrecimiento en el patrimonio del interesado, (ii) un enriquecimiento en el peculio de la contraparte, y (iii) una correlación entre ambos fenómenos, de tal forma que la circunstancia que permitió el acrecimiento de un patrimonio haya sido la misma circunstancia que dio lugar al decrecimiento del otro. Se pone de relieve que en el análisis del enriquecimiento sin causa, se tiene en cuenta que el enriquecimiento de un patrimonio, y el empobrecimiento del otro, es un hecho jurídico en el que es irrelevante la actuación subjetivamente calificada –como dolosa o culposa– de las partes que intervinieron en el hecho, y sólo se observa, para la comprobación del fenómeno y consiguiente prosperidad de la actio in rem verso, el cumplimiento de las condiciones objetivas antes aludidas<sup>5</sup>.
- c. No debe perderse de vista que la teoría del enriquecimiento sin causa está basada en otros principios generales del derecho, como son la equidad, la buena fe y la justicia, de lo que se sigue que no puede ser próspera una actio in rem verso en un caso en el que se compruebe que el afectado actuó con pleno conocimiento de la circunstancia que propició la alteración patrimonial, y de que ésta era totalmente carente de causa.
- d. Por último, debe tenerse en cuenta que el 14 de noviembre de 2012, la Sala Plena de la Sección Tercera<sup>6</sup> dejó establecido que la acción por enriquecimiento sin causa para el pago de sumas de dinero que deberían haberse erogado en el marco de una relación contractual, queda circunscrita a las siguientes excepciones:

*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*

<sup>3</sup> "ART. 8º.- Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicaran leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho".

<sup>4</sup> Se dijo al respecto en la sentencia del 1 de abril de 1993 que "... Reflexionó con acierto el Tribunal, cuando encontró realizado el primero de los requisitos jurisprudencialmente exigidos para la prosperidad de la acción de in rem verso... se trata pues de un asunto objetivamente observable y así se constata...". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 1 de abril de 1993, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, radicación n.º 6033, actor: Gría Limitada.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de abril de 1993, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, radicación n.º 7356, actor: Hernando Cruz Romero, demandado: Nación-Ministerio de Obras Públicas y Transporte-Fondo Vial Nacional.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –en pleno–, sentencia del 14 de noviembre de 2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación n.º 73001-23-31-000-2000-03075-01(24 897), actor: Manuel Ricardo Pérez Posada, demandado: Municipio de Melgar.

*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 construyó 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 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.*

En lo atinente a la supuesta existencia de un enriquecimiento sin causa **en el caso concreto**, esta instancia considera que a partir de los hechos y argumentos aducidos en la solicitud de conciliación puede establecerse, de manera inequívoca, que el supuesto acrecimiento patrimonial de que gozó la Nación – Ministerio de Educación puede ser considerado como carente de causa, pues es claro que, por un lado, (i) El señor CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR como par académico realizó visitas a la UNIVERSIDAD INCCA DE COLOMBIA los días 07, 08 y 09 de noviembre de 2013 en cumplimiento del deber adquirido en virtud de la gestión del proceso de fortalecimiento de la educación superior, (ii) aunque el Ministerio de Educación pagaba a los pares con el valor de una fiducia, frente al cobro del Señor CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR, sus honorarios dejaron de cancelarse afectándole patrimonialmente, con una excusa que carece de causa legal y de ninguna manera le son atribuibles a ella. Los problemas en la planeación y ejecución del presupuesto de una entidad pública no pueden trasladarse a los administrados.

Por otra parte, no existe un actuar por parte de la convocada que viole la norma y que haga presumir su mala fe, toda vez que en el caso de marras no se debía firmar un contrato estatal, se siguieron los procedimientos para entender perfeccionada la designación como par, se ejecutó la labor en la universidad INCCA de la ciudad de Bogotá, se presentaron las cuentas de cobro y lo que restaba era un pago cuya competencia no le correspondía sino al Ministerio de Educación, que de una u otra manera se ve enriquecido con esta omisión.

El señor CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYAR no podía saber que no le iban a

cancelar sus servicios por un problema del Ministerio de Educación con la fiduciaria y en un sentido de justicia material, este despacho no entiendo cómo se podría denegar la administración de justicia a que se concilie un asunto de enriquecimiento sin causa como el presente, máxime cuando la visita de la par académico los días 07, 08 y 09 de noviembre al programa especialización en gerencia Pública en salvaguarda el derecho a la educación (con calidad) de los estudiantes de la Universidad Incca de Colombia en la ciudad de Bogotá, derecho fundamental que permitiría en últimas acceder al pago de honorarios debidos incluso en ausencia de un acuerdo contractual de los establecidos en Ley 80 de 1993.

Finalmente se revisó incluso la acreditación de las calidades que le permitían a CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR como par académico encontrando que no existe vicio al respecto.

2.2.4. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre derechos económicos que puedan disponer las partes (art. 59 Ley 23 de 1991 y 70 Ley 446 de 1998)

Está acreditado que el señor CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR prestó sus servicios como par académico en la Universidad INCCA DE COLOMBIA los días 07, 08 y 09 de noviembre de 2013 (fls. 37, 38,50, 51) y que lo que se pretende conciliar es el valor de dos sesiones por la suma de \$1.179.000, asunto económico susceptible de conciliación en los términos del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009-

Es pertinente manifestar que el asunto no versa sobre un conflicto de carácter tributario, ni de uno que deba tramitarse mediante un proceso ejecutivo contractual (falta el título derivado de un contrato estatal).

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Aprobar la Conciliación Prejudicial lograda el dieciséis (16) de febrero de 2016, entre la Nación – Ministerio de Educación (convocante) y el señor CIRO EDILBERTO LEAL SOTOMAYOR (convocada) celebrada ante la Procuraduría 87 Judicial I para Asuntos Administrativos.

El pago de la anterior suma de dinero se efectuará de conformidad con los parámetros pactados por las partes teniendo en consideración los artículos 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Dicho acuerdo hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

**SEGUNDO:** Autorizar la expedición de la primera copia auténtica de esta providencia a la parte convocante, con la constancia de que presta mérito ejecutivo.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
EDITH ALARCÓN BERNAL

JUEZA

