



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013)

AUTO: 869

REFERENCIA: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: INVERSIONES JQUÓRUM LTDA.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA ESTRELLA
RADICADO: 050013333026 2013-00364

ASUNTO: ACUERDO CONCILIATORIO
DECISIÓN: APRUEBA EL ACUERDO

Procede el Despacho a pronunciarse con respecto al acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes en audiencia celebrada ante este Despacho en audiencia celebrada el 17 de octubre de 2013. Las presentes diligencias, se revisan de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ANTECEDENTES

Inversiones Jquórum Ltda., presentó, a través de apoderado judicial, demanda de reparación directa, en la modalidad de actio in rem verso, en la que solicitó como pretensiones las siguientes:

“PRIMERO: Que se reconozca que con la entrega de los suministros en el Centro Penitenciario del Municipio de La Estrella se generó un detrimento patrimonial de mi representado INVERSIONES JQUORUM Ltda. que debe ser restablecido por el Demandado MUNICIPIO DE LA ESTRELLA – ANTIOQUIA.

SEGUNDO: Que se reconozca y pague de manera inmediata por parte del Municipio de La Estrella – Antioquia y a favor de Inversiones JQuorum Ltda. la suma de cinco millones quinientos mil diez pesos (\$5'500.010), correspondiente a la remisión de productos entregados a la señora OLIVA CARVAJAL, quien se desempeñó como Directora del Centro Penitenciario de carácter Municipal como suministro de alimentos para los internos el 24 de agosto de 2010 y debidamente facturados.

TERCERO: Que se reconozcan los intereses moratorios a la máxima tasa comercial legalmente autorizada sobre el capital de \$5.500.010, causados desde el 24 de agosto de 2010 hasta la fecha en que se haga efectivo el pago de la obligación por los productos entregados como suministro de alimentos para la cárcel municipal de La Estrella por tratarse de un negocio comercial aplicable a los negocios que realizan las entidades Estatales según lo establece el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

CUARTO: Que se reconozca la presencia de una conducta antijurídica por parte del Demandado al apropiarse sin justa causa de los suministros entregados en el Centro



Penitenciario del Municipio de La Estrella y se realice la respectiva investigación disciplinaria o judicial al funcionario responsable compulsando copias a la entidad competente.

QUINTO: *Que se condene al Demandado al pago de las costas procesales y agencias en derecho.”*

Indicó el apoderado de la parte demandante que desde el año 2005 el supermercado familiar Ltda., le ha proveído productos para la alimentación de los internos a la Cárcel Municipal de la Estrella a través de la señora Oliva Carvajal que se desempeñaba como directora del centro penitenciario.

Expresó que el último retiro de alimentos que se hizo por parte de la señora Carvajal fue el 24 de agosto del año 2010, por valor de cinco millones quinientos mil diez pesos (\$5.500.010,00) y que no sabía que la provisión de esos alimentos coincidía con la salida de dicha funcionaria de la administración, de igual forma manifestó que hasta la fecha de instaurar la demanda no se recibió pago del suministro descrito pese a la insistencia en el cobro.

Adelantando las diligencias del cobro se presentó solicitud de conciliación y se celebró audiencia de conciliación por el procurador 111 judicial administrativo el 16 de enero de 2012, la cual se declaró fallida, posteriormente se radicó el 14 de junio de 2012 una nueva solicitud de conciliación que le correspondió a la procuraduría 31 judicial Administrativo, que celebró audiencia de conciliación logrando un acuerdo que fue remitido a los Juzgados Administrativos e improbadó por el Juzgado Veintitrés Administrativo Oral de Medellín quien lo conoció por reparto.

EL ACUERDO CONCILIATORIO

Se instauró demanda del medio de control de Reparación Directa, correspondiéndole en el reparto a este Juzgado, se admitió por auto del 14 de febrero de 2013 y se celebró audiencia inicial el primero de octubre de los corrientes, en la que se propuso fórmula de arreglo por un valor de cinco millones quinientos mil (\$5.500.00.00) pesos, la cual fue aceptada por la parte demandante sin embargo, frente algunas apreciaciones del procurador delegado ante este Juzgado en cuanto a ciertos aspectos normativos y jurisprudenciales que hay sobre la materia, el juez dispuso fijar nueva fecha para audiencia, para que se presentaran los elementos necesarios para la valoración del acuerdo.

El 17 de octubre de 2013, a instancias del Despacho, se reunieron las partes para continuar con la audiencia, en ese momento reiteraron su interés en conciliar y se ratificaron en la fórmula de arreglo, igualmente se pronunciaron sobre ciertos aspectos como la caducidad de la acción, elementos probatorios, entre otros.



Dichas apreciaciones se encuentran consignados en los audios y actas de audiencia visibles a folios 116 y s.s. del expediente.

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo normado en el numeral 8 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho es competente para pronunciarse respecto de la aprobación o improbación de la conciliación.

La Ley 446 de 1998, en su artículo 70, dispuso que son conciliables, judicial o prejudicialmente, los conflictos de carácter particular y contenido económico que conociera la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 138 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, a los medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho y las contractuales. y en su parágrafo, dispone que en los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, pueda haber conciliación, siempre que se hubieren propuesto excepciones de mérito.

Por otro lado, el artículo 19 de la Ley 640 de 2001,¹ estableció que son conciliables todas las materias susceptibles transacción y desistimiento

En materia contencioso-administrativa, la conciliación extrajudicial sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción (artículo 23 Ley. 640 de 2001), y según lo prescrito en el artículo 72 de la Ley 446 de 1998 “*el acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada*”, debiendo estas ser remitidas a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al juez o corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable” (artículo 24 Ley 640 de 2001).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, “*La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público...*”.

Ahora, de conformidad el numeral 8 del artículo 180 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció:

“Artículo 180. Audiencia inicial. *Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:*
(...)

¹ “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”



8. Posibilidad de conciliación. *En cualquier fase de la audiencia el juez podrá invitar a las partes a conciliar sus diferencias, caso en el cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.”*

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Ahora, considera el Juzgado necesario revisar que el acuerdo conciliatorio cumpla todas las exigencias legales previstas para ello, por lo que se procederá a estudiar cada requisito

1. En primer lugar, se advierte que se cumple con el presupuesto de procedibilidad previsto en el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, en armonía con el artículo 42 A de la Ley 1285 de 2009, que establece toda vez que el conflicto objeto de conciliación es de contenido patrimonial y hubiera podido dar lugar a la instauración del medio de control de Reparación Directa, consagrada en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en este caso a través de la que se ha denominado actio in rem verso.

2. Ahora frente al tema de la caducidad, el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo dispone para el medio de control de reparación directa que un término de caducidad de dos años que se cuentan dependiendo del contrato.

“2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

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

En el *sub examine* el término debe contabilizarse a partir del día siguiente al del retiro de alimentos,² esto es el 25 de agosto del año 2010, tal y como se ratificó el demandante según memorial visible a folio 88 del expediente.

Ahora la primera solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 24 de octubre de 2011, ante la procuraduría 111 judicial I Administrativa, cuando habían transcurrido 14 meses del término de caducidad, faltando, por tanto diez meses; como la audiencia de conciliación se celebró el 16 de enero de 2012, momento en el que se declaró fallida, a partir del 17 de enero de 2012 corría de nuevo el término de caducidad, que debía vencer el 17 de noviembre del año anterior (diez meses después). Así las cosas, como la demanda fue presentada ante esta jurisdicción el 14 de noviembre de 2012, lo fue dentro del término legal.

² 24 de agosto de 2010.



Lo anterior, quiere decir que al momento de interponer la demanda habían transcurrido 1 año 11 meses y 27 días, es decir, que si bien la acción estaba a punto de caducar en el momento de instaurarla, aun cumplía con el término procesal exigido; así mismo, es necesario dejar en claro que si bien fueron presentadas dos solicitudes de conciliación, sólo por una vez se suspende el término de caducidad según lo dispuesto en el artículo 21 de ley 640 de 2001, lo que implica que la segunda solicitud no tenía la capacidad de suspender nuevamente el término de caducidad.

“La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”.
(Subrayas propias)

3. Respecto de la capacidad para conciliar de las partes intervinientes, se tiene que éstas comparecieron al proceso por conducto de apoderados judiciales debidamente facultados para conciliar, tal y como lo exige el parágrafo 3°, del artículo 1° de la Ley 640 de 2001, según obra a folio 1 y 106 y s.s. del expediente, estando demostrada la existencia y representación de Inversiones Jquorum con el respectivo certificado expedido por la Cámara de Comercio y que la entidad accionada es pública, del orden territorial.

4. Igualmente, se presentaron las pruebas necesarias para acreditar los hechos en los que fundamentó el acuerdo, entre ellas:

- Certificado de existencia y representación de Inversiones Jquorum Ltda. FI 25
- Factura municipio de la estrella con fecha del 14 de octubre de 2011, con remisión anexa de los artículos y por un valor de \$5.500.010,00. FI .27
- Remisión anexa con fecha del 24 de agosto de 2010, con sello de notaria, que testifica que es una copia que coincide con la original FI. 28
- Certificado de retención en la fuente FI.29 y 30.
- Copias auténticas de diferentes facturas FI 31 a 42.
- Copias de solicitudes elevadas ante el Municipio y respuestas de las mismas FI 48 a 53.

Los anteriores cumplen con las exigencias previstas en los artículos 8 y 18 del Decreto 1716 de 2009 y en los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil.

5. El último requisito, consiste en que el acuerdo celebrado no resulte lesivo para el patrimonio de la entidad pública convocada. Dicho esto, es necesario hacer un estudio al acuerdo al que llegaron las partes, el cual consistió en el pago del valor de



\$5.500.000,00, dentro de los quince días siguientes a la aceptación, coincidente sólo con el valor de capital, en especial, por la naturaleza de la acción pretendida.

Dicho acuerdo fue propuesto por el apoderado del Municipio de la Estrella, que explicó que los argumentos tenidos en cuenta por el Comité de conciliación fueron basados en una comunicación de la ex directora de la cárcel municipal para el año 2012, comunicación que se aportó al expediente, y en la que expresaba que en el mes de enero del 2010 ella solicitó disponibilidad presupuestal para contratar el suministro de víveres pero que la oficina jurídica del Municipio de forma negligente demoró el proceso y autorizó comprar los víveres mediante vales de anticipo, situación que se presentó de manera habitual durante todo el año, expresaba que el costo aproximado del último suministro fue de \$5.500.000, el cual fue entregado a la cárcel para posteriormente pagarlo en un anticipo, pero que, como en dicho periodo fue declarada insubsistente no pudo legalizar la situación.

Así mismo, el apoderado del Municipio de la estrella aportó las actas del Comité de Conciliación, en las que se analizó la comunicación de la señora Oliva Carvajal y el incumplimiento del pago al supermercado, dichas actas corresponden a las siguientes:

- Acta No. 6 del 16 de abril de 2012
- acta No. 10 del 3 de julio de 2012
- Acta No. 22 del 30 de septiembre de 2013.

En este punto, es pertinente dejar en claro que las partes no allegaron al proceso un contrato estatal que sustente la obligación, pues como lo manifestó la parte demandante en el libelo introductor y como se pudo apreciar de la comunicación de la señora Oliva Carvajal, en la que se sustenta la administración municipal, los pagos de los suministros de alimentos y elementos de aseo, se estaban realizando mediante vales anticipados, por lo cual la parte demandante recurrió a la figura de la actio in rem verso, la cual ha sido definida por el Consejo de Estado de la siguiente manera:

“...la acción bajo estudio cuenta con la cualidad de ser compensatoria –no resarcitoria-, en la medida en que con ella no se busca la indemnización de perjuicios, sino el restablecimiento de un acrecimiento patrimonial injustificado. En relación con el carácter subsidiario de la actio in rem verso, la Sección Tercera ha sido enfática en precisar que la procedibilidad de aquélla está condicionada a que el interesado no cuente con otra vía de defensa judicial, de tal forma que sólo el enriquecimiento carente de causa, y correlativo al empobrecimiento del demandante, da lugar al ejercicio de la referida acción. (...) En lo atinente al carácter compensatorio de la acción por enriquecimiento injusto, la Sección Tercera ha tenido la oportunidad de precisar que aquélla no tiene por finalidad lograr una indemnización o un resarcimiento, sino simplemente buscar un restablecimiento de la situación patrimonial de las partes interesadas, eliminando el acrecimiento de un patrimonio para, a su vez, eliminar el decrecimiento del otro”.³

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente (E): Danilo Rojas Betancourth, en Radicación número: 73001-23-31-000-1999-02511-01(26847)



Para la procedencia de la actio in rem verso o de enriquecimiento sin causa, la cual ha sido desarrollada por la jurisprudencia y doctrina patrias, deben concurrir los siguientes elementos:

“1º) Que exista un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja patrimonial, la cual puede ser positiva o negativa. Esto es, no solo en el sentido de adición de algo, sino también en el de evitar el menoscabo de un patrimonio.

2º) Que haya un empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido haya costado algo al empobrecido, o sea que a expensas de éste se haya efectuado el enriquecimiento.

Es necesario aclarar que la ventaja del enriquecido puede derivar de la desventaja del empobrecido, o a la inversa, la desventaja de éste derivar de la ventaja de aquél.

Lo común es que el cambio de la situación patrimonial se opere mediante una prestación dicha por el empobrecido al enriquecido, pero el enriquecimiento es susceptible de verificarse también por intermedio de otro patrimonio.

El acontecimiento que produce el desplazamiento de un patrimonio a otro debe relacionar inmediatamente a los sujetos activo y pasivo de la pretensión de enriquecimiento, lo cual equivale a exigir que la circunstancia que origina la ganancia y la pérdida sea una y sea la misma.

3º) para que el empobrecimiento sufrido por el demandante, como consecuencia del enriquecimiento del demandado, sea injusto, se requiere que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica.

(...)

4º) Para que sea legitimada en la causa la acción de in rem verso, se requiere que el demandante, a fin de recuperar el bien, carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasicontrato, un delito, un cuasidelito, o de las que brotan de los derechos absolutos.

Por lo tanto, carece igualmente de la acción... el demandante que por su hecho o por su culpa perdió cualquiera de las otras vías de derecho. El debe sufrir las consecuencias de su imprudencia o negligencia.

5º) La acción... no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.”⁴

Visto los requisitos anteriores, puede decirse que en el sub examine se presentó un enriquecimiento por parte del Municipio de la Estrella y un empobrecimiento correlativo por parte de Inversiones Jquorum Ltda., pues este último hizo entrega de unos suministros que salieron de su peculio y que entraron a las arcas del Municipio de la Estrella sin que cancelaran su valor, ahora, tal como se dijo en el numeral tercero de la providencia en cita, el empobrecimiento sufrido debe haberse producido sin justa causa jurídica, que en este caso, coincide, precisamente, con la falta de un contrato estatal u otra figura regulada por la Ley, y que con ella no se haya pretendido soslayar una disposición imperativa de la Ley.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA PLENA SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012). Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897).



Frente a este requisito considera este Despacho hacer énfasis en que la operación mercantil que llevaron a cabo las partes debió sustentarse en un contrato estatal, lo cual, obviamente, no fue cumplido, tal como lo revela la ex directora de la cárcel en comunicación allegada al Municipio de la Estrella, cuando indicó que habitualmente el proceso de obtención de víveres fue realizado mediante vales de anticipo en el año 2010, pues la oficina jurídica del Municipio de manera negligente demoró el proceso, de la misma forma, el demandante hace referencia en el acápite de los hechos correspondiente a la demandan indicando que:

*“**SEGUNDO:** El procedimiento para entregar los suministros era por intermedio de la señora **OLIVA CARVAJAL** quien se desempeñaba como directora del Centro Penitenciario de carácter Municipal, el cual se desarrollaba de manera muy simple, se hacía un contrato que firmaba el Alcalde del Municipio con nosotros partiendo de una cotización que se le suministraba y previa la entrega de los documentos requeridos, tales como lo eran el Paz y Salvo con el Municipio y los certificados de pago de la Seguridad Social de nuestros empleados, entre otros. Al cumplir las entregas el Municipio nos hacía el respectivo pago aproximadamente quince días después.*

***TERCERO:** Dicho procedimiento descrito en el numeral anterior, se siguió hasta el año 2010, año en el que la señora **OLIVA CARVAJAL** nos manifestó que el Municipio de La Estrella tenía un traspié presupuestal y que por lo tanto requería de cambiar la metodología de entrega de los productos para la alimentación de los internos de la Cárcel Municipal mientras se aliviaba la situación económica del Municipio, con la promesa de que todo volvería a la normalidad, teniendo ella como funcionaria responsable de los suministros el deber de no dejar desabastecidos de los víveres a los internos del Centro Penitenciario, situación que se clasifica como de carácter imprescindible e inaplazable para la buena marcha de su Administración. Entonces ya sólo retiraban los alimentos hasta un tope máximo de cinco millones quinientos mil pesos (\$5.500.000) y aproximadamente a los ocho días realizaba el pago en efectivo en nuestra sede utilizando para ello lo que la Administración Municipal denominó como Vales de Anticipo.”⁵*

En este sentido, es claro que durante el año 2010 más de una vez se llevó a cabo este procedimiento a través de vales de anticipo en los que no mediaba contrato alguno y por el contrario se hacía entrega de suministros con la promesa de recibir el pago a los ocho días siguientes; lo anterior, conllevó a que el último suministro realizado por la ex Directora de la Cárcel culminara sin un pago.

Considera entonces, esta agencia judicial, que con la última situación descrita se esquivaron y eludieron en diversas ocasiones los deberes legales impuestos en la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes, que cuentan con el carácter de imperativas y por ende de obligatorio cumplimiento. Además, ambas partes fueron conscientes de la situación y decidieron prescindir de dichas solemnidades y llevar a cabo dicha operación comercial que operaba en contra del interés general.

Por otra parte, si bien este Despacho reconoce que la parte demandante escudó o justificó su actuación en el principio de la buena fe y en las relaciones comerciales que sostenía con el Municipio desde tiempo atrás, también reconoce que la

⁵ Folio 4 del expediente.



Jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, con radicado número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), sentó su posición en los casos en que los particulares ejecutan prestaciones de un contrato sabiendo que no existe relación precontractual:

“Cuando el particular ejecuta prestaciones sin contrato, obrando por su cuenta y a sabiendas de que no hay siquiera una relación precontractual, pues en este evento se está eludiendo claramente la aplicación de las normas que rigen la formación, existencia y ejecución de los contratos estatales. Se advierte que el particular incurso en esta situación, debe asumir los efectos de su negligencia, pues el daño proviene exclusivamente de su propia actuación”

En dicha providencia también se hizo referencia a un caso similar en el cual se sostuvo:

“Así, en sentencia proferida el 11 de octubre de 1991 afirmó que dicha teoría no puede ser invocada, como fuente de obligaciones, sin reflexionar a fondo sobre la realidad fáctica que le sirve de apoyo. Con esto se quiere significar que la administración y el particular no pueden poner en marcha, a cada momento, relaciones de hecho, para eludir la normatividad sobre contratación administrativa, y con la mira puesta en que posteriormente se impetrará de la justicia el reconocimiento económico correspondiente, gracias al ejercicio de la ACTIO IN REM VERSO.

Más recientemente, en providencia del 30 de marzo de 2006, expediente 25.662, la Sala retomó la tesis de la improcedencia de la teoría del enriquecimiento sin causa, con fundamento en la naturaleza subsidiaria de la actio in rem verso.

(...)

Dijo entonces la Sala: tomando en cuenta que las solemnidades requeridas para la existencia del contrato administrativo, son una garantía que cubre intereses públicos y particulares, pues con ellas se garantizan la transparencia en el manejo de los recursos públicos, se definen claramente las necesidades públicas por satisfacer, y, entre otras más, se garantiza a los prestadores de bienes y servicios de la administración, los deberes y derechos que nacen de dicha prestación; la Sala advierte, al comparar lo anterior con el fundamento del enriquecimiento sin causa, que el estado evolutivo de las relaciones jurídicamente relevantes, entabladas con la administración pública, si bien prevé posibles injustos desequilibrios patrimoniales, ofrece diversas formas de evitar y remediar estas situaciones, sin acudir a la teoría del enriquecimiento sin causa.

(...)

Cuando el contratista de la administración acepte prestar un servicio, con pleno conocimiento de que está actuando sin la protección que el ordenamiento jurídico ofrece a los colaboradores de la administración, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa, para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la Ley”

En ese sentido y sin mayores lucubraciones, sería del caso improbar el acuerdo conciliatorio, en el entendido que la culpa de quien acude a la jurisdicción, impide que se le reconozcan derechos generados en su propia incuria.



No obstante, la misma decisión, que por ser de unificación obliga a los restantes operadores judiciales, estableció varios eventos en los cuales se hace procedente la utilización de la actio in rem verso, así:

“Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes:

a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.

b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993. “

Observa el Despacho que ante la redacción del aparte transcrito, no se trata de una lista taxativa, sino, en sentir del máximo órgano de cierre de la jurisdicción, serían, **entre otros**, los indicados en la providencia.

De vital importancia, entonces, para esta Agencia Judicial el contenido del literal b, del aparte traído a colación, que en términos generales se refiere a la defensa de derechos fundamentales y que si bien en ese evento reseñó el derecho a la salud, es evidente que conforme al desarrollo de la jurisprudencia constitucional, tratándose de personas que se encuentran privadas de la libertad, con una relación de especial sujeción frente al Estado, a los que en últimas iban dirigidos los víveres entregados por la demandante y a quienes, por demás, se debe garantizar el derecho a la vida en condiciones dignas, con lo que todo ello conlleva, es decir y a manera de ejemplo, una buena alimentación y la salubridad en el interior del penal, autoriza para que el análisis en torno de la necesidad de entregar de manera urgente los elementos que se dice fueron suministrados por la demandante, sea pormenorizado y si se justifica el pago que ofrece hacer la entidad accionada.



Frente al destino y la urgencia del suministro de los víveres, desde la formulación de la demanda se señaló que *“Ahora, si bien la intención de la señora CARVAJAL inicialmente se puede calificar como lógica, pretendiendo cubrir con ello las necesidades alimentarias de los internos de la cárcel, atendiendo a que se trataba de una situación urgente, imprescindible e inaplazable, esta no puede ser justificada de ninguna manera si no se cancela su valor económico...”*⁶, lo que fue debidamente reconocido, no sólo por el apoderado de la entidad demandada, que si bien, argumentó que atendiendo a la propia culpa de la demandante no sería viable la prosperidad de las pretensiones, lo que en sí mismo implica el reconocimiento de la entrega de los elementos con destino a la cárcel municipal, sino por el propio Comité de Conciliación, cuando decidió presentar la fórmula de arreglo.

Siendo así las cosas, observa el Despacho que siendo obligación del estamento garantizar los derechos de los internos, por ninguna razón y mucho menos por una de índole administrativo – presupuestal, podría suspenderse el suministro de aquellos elementos necesarios para el diario vivir de los internos.

Y es que a tal conclusión se llega al analizar el contenido del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario), cuyo tenor literal, es el siguiente:

“ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. *Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.*

Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.” (Resaltado del Despacho).

Sin olvidar la postura que ha hecho curso en las providencias de la Corte Constitucional, respecto de la situación de especial sujeción de las personas privadas de la libertad con el Estado, así lo ha sostenido dicha Corporación:

⁶ Folio 4 del expediente.



*“La jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado la noción de relaciones especiales de sujeción como base para comprender el alcance de los deberes y derechos recíprocos que existen entre las personas privadas de la libertad y las autoridades carcelarias. Concretamente ha sostenido que esta clase de relaciones hacen referencia al **“nacimiento de un vínculo en el que, de un lado, el recluso se sujeta a las determinaciones que se adopten en relación con las condiciones del centro carcelario o penitenciario respectivo, lo que incluye la restricción en el ejercicio de ciertos derechos, y, del otro, el Estado asume la responsabilidad por la protección y cuidado del interno durante su tiempo de reclusión”**. esta Corporación ha precisado que entre las consecuencias jurídicas más importantes de la existencia de las relaciones especiales de sujeción se encuentran: (i) La posibilidad que se tiene de limitar ciertos derechos fundamentales de los reclusos, tales como los de intimidad, reunión, trabajo, educación, etc. (ii) La imposibilidad de restringir el ejercicio de algunos derechos fundamentales, como la vida, la dignidad humana, la salud, la libertad de cultos, el debido proceso, el habeas data, entre otros; **(iii) El deber del Estado de asegurar el goce efectivo de los derechos (fundamentales o no) en la parte que no sea objeto de limitación, dada la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta en la que se encuentran los internos**; (iv) El deber positivo del Estado de asegurar todas las condiciones necesarias para garantizar la efectiva resocialización de las personas recluidas.” (Resaltado del Despacho).*

Así las cosas, en cumplimiento de los deberes constitucionales y legales respecto de las personas privadas de la libertad en la cárcel municipal, la administración del municipio de La Estrella tenía, y tiene la obligación, de garantizar el goce efectivo de sus derechos (fundamentales o no), en la parte que no sea objeto de limitación, en atención a la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta reconocida jurisprudencialmente a favor de los internos, de ahí que, con independencia de la existencia de la apropiación presupuestal o de la realización de las actividades definidas para la suscripción de un contrato, al estar de por medio las garantías de los reclusos, el municipio demandado, a través de la directora del centro de detención, tenía la obligación de garantizar que contaran con los elementos mínimos de aseo y de alimentación, para no atentar contra sus derechos. En esta medida se justifica la actuación, no sólo de la administración, sino de la parte demandante, porque atendiendo a dicha explicación o fundamentación, fue que ésta accedió a enviar los víveres para la cárcel municipal de La Estrella, siendo del caso que la demandada, acorde con los lineamientos jurisprudenciales de la actio in rem verso, reconozca el valor o la suma que representan los elementos de consumo que fueron entregados por Inversiones Jquorum Ltda., como fue definido en el acuerdo, en el entendido que la pretensión es de carácter compensatoria y no resarcitoria de daños y perjuicios.

En tales condiciones se aprobará el acuerdo puesto en consideración de este Despacho, con las consecuencias legales y jurídicas que el mismo implica.

En consideración a lo expuesto, el **JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

⁷ Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia T-035 del 28 de enero de 2013.



RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR el acuerdo conciliatorio al que llegaron Jquorum Ltda. y el municipio de La Estrella Antioquia, a instancias de este Despacho y con la presencia del Procurador Judicial 111 Delegado ante el Juzgado, en audiencias del 1 y 17 de octubre de 2013.

SEGUNDO: En consecuencia, el municipio de La Estrella – Antioquia, deberá pagar a Inversiones Jquorum Ltda. la suma de CINCO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$5.500.000.00), los cuales serán cancelados dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la cuenta de cobro por la empresa, con el lleno de los requisitos legales, tal como se dejó sentado en la audiencia de conciliación.

TERCERO: El pago de la presente conciliación se realizará de conformidad a lo estipulado en los artículos 192 y s.s. de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: El presente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestará mérito ejecutivo y tendrá efectos de cosa juzgada, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009, haciendo parte del mismo las grabaciones y las actas de las audiencias en la que se logró el acuerdo.

QUINTO: En firme el presente auto, expídanse por Secretaría las copias respectivas para el cumplimiento de lo acordado, con la correspondiente constancia de su ejecutoria y archívese lo actuado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

NELSON URIEL MOSQUERA CASTRILLÓN
JUEZ

NOTIFICACIÓN POR ESTADO	
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN	
CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO No. el auto anterior.	
Medellín,	Fijado a las 8 a.m.
_____ DIANA BOHÓRQUEZ VANEGAS Secretaria	