

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL**  
Medellín, trece (13) de agosto de dos mil trece (2013)

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Acción:</b>            | Conciliación prejudicial   |
| <b>Convocante:</b>        | MARÍA DEL SOCORRO YOLANDA ZAPATA DE FRANCO   |
| <b>Convocada:</b>         | Municipio de Envigado  |
| <b>Radicado:</b>          | 05001 33 31 <b>004 2013 00080 00</b>   |
| <b>Asunto:</b>            | Presunto daño patrimonial a un bien inmueble – para que proceda la conciliación es requisito que se demuestre el daño y la posible atribución al Estado. |
| <b>Decisión:</b>          | Imprueba conciliación  |
| <b>Interlocutorio N°:</b> | 173  |

## I. ANTECEDENTES

La convocante, MARÍA DEL SOCORRO YOLANDA ZAPATA DE FRANCO, quien obra a través de apoderado judicial, según mandato conferido, acudió ante la Procuraduría 114 Judicial II para Asuntos Administrativos de la ciudad de Medellín, con el propósito de lograr acuerdo conciliatorio con el municipio de Envigado, respecto del presunto daño por éste causado con motivo de la ejecución de obras publicas realizadas alrededor de un predio de su propiedad, distinguido con matrícula inmobiliaria No. 001-379211 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín – Zona Sur, situado, de conformidad con la escritura pública de compraventa No. 4623 del 22 de agosto de 1986, en el Paraje “Ayurá” de ese municipio.

Se extrae de los hechos, que el daño tuvo lugar, según voces de la convocante, en razón de la presunta conducta negligente por parte del municipio, al omitir las recomendaciones previamente dadas por CORANTIOQUIA, en la licencia ambiental concedida para ejecutar las obras vinculadas con el presunto daño, al respecto señala:

**“3.10.** El Municipio de Envigado llevó a cabo la construcción de la obra mediante contrato N° 012-2007 suscrito con la UNION TEMPORAL LA PAVA, y para poderla ejecutar, hizo un corte en el pie de monte del predio propiedad de la señora **MARÍA DEL SOCORRO YOLANDA ZAPATA DE FRANCO**, pero no llevó a cabo la construcción del muro en gaviones en una longitud de 28.11 metros lineales.

**3.11.** El terreno de mi poderdante tenía una pendiente alta y por ello era necesario, tal como lo recomendó CORANTIOQUIA en el acto que concede la licencia, la implementación de medidas adecuadas para garantizar la seguridad, pero como el Municipio omitió ejecutar el muro en gaviones al



cual se había comprometido a través de la señora **CARMEN CECILIA LOPEZ**, en una longitud del 28.11 metros lineales, se generó un deslizamiento que paso a narrar seguidamente:

El día 21 de abril de 2011, en el predio de la señora **MARÍA DEL SOCORRO YOLANDA ZAPATA DE FRANCO** a eso de la una de la mañana, se presentó un movimiento de tierra que desgarró todo el talud de predio y una casa de habitación que en él estaba construida se derrumbó en su totalidad (...)” (Fls. 17 – 18).

**a. Pruebas relevantes:**

1. Título y modo: escritura pública No. 4623 del 22 de agosto de 1986 y registro de instrumentos públicos Nro. matrícula 001-379211 de la Oficina de registro de Instrumentos Públicos de Medellín – Zona Sur. En los cuales se establece que el predio objeto de la convocatoria es de propiedad de la convocante, señora **MARÍA DEL SOCORRO YOLANDA ZAPATA DE FRANCO** (Folios 50 a 54).
2. Cédula catastral. Lote de terreno a nombre de MARIA DEL SOCORRO YOLANDA ZAPATA FRANCO (Folios 73 a 74 y Vto.)
3. Respuesta del derecho de petición elevado por la convocante al municipio de Envigado, en el cual el municipio responde: *“Con relación a la solicitud relacionada en el numeral Séptimo (7), se le informa que la municipalidad en ningún momento inició actuaciones administrativas tendientes a obtener la enajenación voluntaria del inmueble, en efecto no se adelantó ningún trámite de expropiación por vía administrativa o judicial, toda vez que las intervenciones realizadas en el inmueble no se realizaron con el objeto de la construcción de una vía o un equipamiento colectivo, por el contrario, se intervino el predio privado en mención en razón de su alta inestabilidad (técnicamente justificada), prueba de ello fueron los desgarres de grandes porciones que se depositaron en el cauce de la Quebrada; las acciones de la Administración siempre estuvieron encaminadas a evitar un represamiento de la Quebrada la Ayurá y consecuentemente una avalancha en una zona altamente poblada...”* (Folio 78 y Vto). En el mismo sentido ver respuesta del municipio a folios 206 a 207.
4. Estudios sobre los suelos y solares aledaños, previo a las obras construidas por el municipio. Llama la atención que a folio 158 vuelto no se incluye el lote de terreno de la convocante como parte de los posibles afectados con las obras (Folios 95 a 158).
5. Licencia ambiental otorgada por CORANTIOQUIA, al municipio de Envigado, con el fin de llevar a cabo la construcción de la vía chinguí No. 2 La Pava que contiene la ocupación del cauce de la quebrada La Ayurá en dos tramos. En el acto, entre otros aspectos, se lee: *“durante la construcción de la vía será necesario realizar cortes y llenos generando taludes, durante esa actividad el plan de manejo propone taludes 2:1 para llenos y 1:1 Para cortes,*



*en casos especiales 1.5:1 para llenos y 0.5:1 para cortes. Con el fin de garantizar estabilidad del talud superior de la vía entre el K2+800 y K2+830, lugar en el cual se encuentran ubicadas unas viviendas se propone la construcción de 7 pilas de 16 metros de profundidad con muro de contrafuerte (...) en todos los casos los diseños de taludes tendrán que garantizar un factor de seguridad por encima de 1.4.” (Folios 159 a 168 y Vto., en especial folios 160 y 161).*

6. Documento por medio del cual se describe el proyecto y encuesta de aceptación de la obra (Folios 169 a 195).

7. Resolución número 4839 del 22 de diciembre de 2010, por medio de la cual, el municipio de Envigado declaró urgencia manifiesta debido a las afectaciones al margen de la quebrada La Ayurá, como consecuencia de la época invernal, el 28 de octubre, 10 de noviembre y 14 de diciembre de 2010. Se resalta que el motivo fueron las lluvias y que los efectos de éstas fueron inundaciones de viviendas, vías, establecimientos públicos, y las afectaciones graves de las márgenes de la quebrada La Ayurá, la cual sufrió ampliaciones y desestabilización de las márgenes, cambiando de 8 m a 20m (Folios 196 y Vto).

8. Resolución 2443 del 08 de julio de 2011, por medio de la cual se declaró nuevamente urgencia manifiesta por las lluvias ocurridas en el período del 17 al 24 de abril; en esta ocasión también se presentaron problemas de obstrucción en los cauces de la quebrada La Ayurá (ver Folios 197 y Vto). Se trajeron además contratos celebrados en virtud de la Urgencia manifiesta.

9. En documento radicado ante la Secretaría de Hacienda del municipio convocado, la señora Zapata de Franco afirma: *“a mediados del año 2008, se terminó de construir la carretera Changuí a la Pava, en parte de terreno que habíamos cedido al Municipio, para hacer dicha obra; el municipio nos había prometido hacer unos gaviones para proteger el talud y estos no fueron efectuados, en el año 2009 comenzamos a notar una (sic) grietas en la casa, que habíamos construido con todos los permisos de Planeación, un ingeniero que llevé para mirar este problema nos comentó que podría ser por el golpe que estaba dando la quebrada La Ayurá en el talud; a mediados del mes de marzo de 2011, las personas que tenía viviendo en la propiedad, me llamaron para informarme que había unos trabajadores del municipio tumbando los árboles, por lo cual nos dirigimos a la oficina del CLOPAD; la doctora Carmen Cecilia López nos informó que se estaba ejecutando esto, con el fin de quitarle peso al talud para ver si no se derrumbaba el terreno y evitar taponamiento de la quebrada y por ende una tragedia inminente, el problema fue agravándose hasta el punto que la casa se derrumbó el 21 de abril del mismo año los vivientes (sic) evacuaron por orden del CLOPAD de Envigado; desde el 21 de abril del mismo año, el municipio tomó posesión del terreno con personal y máquinas, las cuales destruyeron los sembrados, jardines y todo lo que había*



a su paso. En vez de hacer las terrazas que habíamos acordado para estabilizar el terreno, se dedicaron a extraer toneladas de tierra, que eran transportadas en Volquetas esto ocasionó unos socavones demasiados profundos volviendo el terreno prácticamente inservible y fue declarado zona roja y de alto riesgo por el municipio (...) (Folios 208 a 209). En esta misma dirección el oficio que reposa a folio 78.

10. Oficio por medio del cual el municipio de Envigado informa a la señora Zapata de Franco: “...La Oficina Jurídica en conjunto con la Secretaría de Obras Públicas, analizó los estudios y los informes técnicos encontrando que son variadas las causales que generaron el deslizamiento, no imputables a acciones del municipio, **y las realizadas por éste fueron en función de la protección del ciudadano**. Así las cosas, para poder iniciar un posible proceso que conlleve a alguna compensación económica por usted solicitada, debemos darle aplicación a la Ley 446 de 1998 y su Decreto reglamentario 1818 de 1998 y la Ley 1285 de 2009...” (Folio 212).

11. Avalúo del inmueble. Se advierte en el mismo la nota del perito en la cual se señala: “el día 28 de febrero de 2013 en la cual se verificó la ubicación y el estado del inmueble. Debido a un derrumbe de linderos, la forma original del predio y la casa prefabricada que allí existió se perdieron, por lo tanto la descripción se hace por observación del entorno y de registro fotográfico histórico suministrado. Es importante anotar que en la actualidad el municipio se encuentra ejecutando obras de estabilización del derrumbe que podría describirse como una “costura del lote” a través de una serie de dados postensados” (Folios 215 a 230).

12. Con fecha 5 de mayo de 2013, aparece el concepto del comité de conciliación, en el cual solicita aplazamiento de la audiencia, mientras analiza los estudios técnicos que para el momento de los hechos se llevaron a cabo, en aras de mayor claridad a la problemática planteada, no obstante conceptúa, en los siguientes términos: “el día jueves 2 de mayo de la presente anualidad, se efectuó reunión con los integrantes del comité de conciliación donde se trató el tema de la señora MARIA DEL SOCORRO YOLANDA DE (sic) ZAPATA Y OTROS, tomándose la decisión de no llevar fórmula de conciliación a la audiencia de conciliación extrajudicial que se realizará en la Procuraduría 114 Judicial II Administrativa, el día 6 de junio de 2013.” (Ver folio 263).

#### **b. Trámite ante la Agencia del Ministerio Público:**

Por auto número 171 del 25 de abril de 2013 (Fl. 259), la Procuraduría 114 Judicial II par asuntos administrativos admitió la solicitud de conciliación extrajudicial, reconoció personería jurídica y señaló la fecha para celebrar la audiencia de conciliación (Fls. 259 a 260).

En la hora indicada se celebró la audiencia respectiva (Fls. 266 a 268), la misma que fue aplazada por las razones dadas en el concepto del Comité de



Conciliación del ente territorial convocado en fecha 02 de mayo de 2013, y reanudada el 27 de junio de 2013 (Fls. 274 – 277), en la cual se llegó al siguiente acuerdo, previo concepto favorable del comité de conciliación:

“El Comité de Conciliación en reunión del 26 de junio de 2013 decidió presentar la siguiente fórmula de conciliación: El Municipio adquiere por medio de compra el predio por valor de \$ 246.778.500, según avalúo realizado por la señora María Isabel Sierra Rodríguez valor establecido en el folio 228 del expediente y que corresponde al área del lote. Adicionalmente reconocerá el valor del impuesto cancelado al Municipio de Envigado desde la ocurrencia de la emergencia (...) se aclara que el valor del lote, o sea, la suma de \$ 246.778.500 serán cancelados una vez que el Juzgado administrativo imparta la respectiva aprobación del presente acuerdo prejudicial y consecuentemente se realicen los traslados presupuestales a que haya lugar para lo cual se consideran 45 días hábiles desde la aprobación del acuerdo. Con relación con la devolución del impuesto predial cancelado ese se devolverá en un plazo no mayor a 45 días contados a partir de la aprobación de Juzgado Administrativo. Aspiramos darle cumplimiento a la presente conciliación dentro del término aquí señalado, y en todo caso no se pagarán intereses por ninguno de los ítems llamados a conciliar. Se entiende que este es un acuerdo total de todas las pretensiones incoadas. Acto seguido se concede el uso de la palabra al apoderado del convocante para que se exprese respecto de la propuesta presentada por la convocada: Aceptamos la propuesta en todos los términos formulados, por lo que se llega a un acuerdo total...” (Folios 274 a 276).

Por medio del oficio número 254 del 28 de junio de 2013 (Fl. 278), se remitió el trámite conciliatorio ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín, en los términos del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y artículo 12 del Decreto 1716 de 2009, correspondiendo por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Medellín que ahora decide el asunto (folio 279).

## CONSIDERACIONES

### 1. Generalidades de la conciliación prejudicial.

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por el cual dos o más personas naturales o jurídicas resuelven sus diferencias ante un tercero conocido como conciliador. La ley dispone que los asuntos susceptibles de conciliación son *“los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan”*<sup>1</sup>.

Esta obligación de acudir al mecanismo de la conciliación en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractuales que se tramitaran ante la Justicia Contenciosa Administrativa, fue reiterada

<sup>1</sup> Artículo 2 Ley 1285 de 2009.



en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, Ley Estatutaria de Justicia, en los siguientes términos:

“... ARTÍCULO 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

“Artículo 42A. *Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa.* A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial...”.

Adicionalmente, el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, en su numeral 1º, es del siguiente tenor:

“1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.”

Quiere decir lo anterior que, a partir de la vigencia de la Ley 1285 de 2009, cuando los asuntos sean conciliables, la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, constituye requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, requisito que debe exigirse a partir del 22 de enero de 2009<sup>2</sup>.

## **2. Requisitos para la aprobación de la conciliación.**

En materia contencioso administrativa, la conciliación extrajudicial solo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción<sup>3</sup>, y las actas que lo aprueban se “*remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación.*”<sup>4</sup>

Sobre las condiciones para aprobar una conciliación, la jurisprudencia de la máxima autoridad de lo Contencioso Administrativo ha establecido los siguientes requisitos que son coincidentes con las normas positivas:

- a. *La debida representación de las personas que concilian.*
- b. *La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.*
- c. *La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.*
- d. *Que no haya operado la caducidad de la acción.*
- e. *Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.*

<sup>2</sup> Fecha de entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009

<sup>3</sup> Artículo 6 del Decreto 1716 de 2009

<sup>4</sup> Artículo 12 Decreto 1716 de 2009.



*f. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículos 73 y 81 de la Ley 446 de 1998).<sup>5</sup>*

Adicional a los anteriores requisitos, debe acatarse lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 1617 de 2009, el cual establece:

“Artículo 2°. *Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa.* Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.

Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.
- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.
- Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado”.

De acuerdo con lo anterior, el Despacho analizará en el caso concreto si se dan o no los presupuestos para la aprobación del acuerdo logrado por las partes.

## **ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

### **1. La debida representación de las partes que concilian y la capacidad o facultad que tienen los representantes para conciliar.**

La conciliación se llevó a cabo entre MARÍA DEL SOCORRO YOLANDA ZAPATA DE FRANCO y EL MUNICIPIO DE ENVIGADO, representados por apoderados debidamente acreditados, tal como aparecen visibles en el expediente; mediante poder especial que otorgaron la convocante al abogado JUAN CARLOS CAICEDO MACHADO, con la debida presentación personal ante notario (folio 46); a su vez, el municipio, estuvo representado por apoderada, tal como se acreditó a folio 269 del cuaderno único<sup>6</sup>, ambos con facultad expresa para conciliar.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA. Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Bogotá, D.C., enero treinta y uno (31) de dos mil ocho (2008). Radicación número: 25000-23-26-000-2006-00294-01(33371). En reciente sentencia, la Sección Tercera Sub Sección “A” de fecha 27 de junio de 2013, reiteró el mismo criterio, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>6</sup> La representación del municipio se concedió por la alcaldesa encargada. Según el artículo 106 inciso 2 de la Ley 136 de 1994, los alcaldes tiene competencia para encargar de sus funciones por faltas temporales.



Adicionalmente, se advierte que no es obligatoria la convocatoria a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica el Estado, en los términos del artículo 613 del CGP, por ser la convocada una entidad del orden territorial.

## **2. Disponibilidad del derecho. De la conciliación de derechos ciertos e indiscutibles.**

La conciliación es procedente cuando se trata de asuntos transigibles y aquellos que expresamente determina la ley. En el presente caso, en criterio del Juzgado, el asunto es transigible porque se trata de intereses económicos de carácter subjetivo en conflicto, debatibles en sede de reparación directa por daños antijurídicos.

Sobre el punto sostuvo el Consejo de Estado: *“A lo anterior se añade que la conciliación materia de estudio involucra la disposición y afectación de derechos e intereses subjetivos, de contenido crediticio o personal, con una proyección patrimonial o económica, los cuales resultan renunciables (Arts. 15, 1495, 1602 del C.C.).”*<sup>7</sup>

## **3. Ausencia de caducidad.**

La oportunidad para incoar el medio de control, reparación directa, de acuerdo con el artículo 164 ordinal 2 literal i), del CPACA, es de 2 años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño.

En el presente caso si bien se advierte que las conductas contra la propiedad por parte del municipio se dieron desde el año 2008, en todo caso también se advierte que en principio las mismas fueron inicialmente permitidas por la convocante, tal como ella misma lo confiesa *“a mediados del año 2008, se terminó de construir la carretera Changuí a la Pava, en parte de terreno que habíamos cedido al Municipio, para hacer dicha obra; el municipio nos había prometido hacer unos gaviones para proteger el talud y esto no fueron efectuados, en el año 2009”* (Folios 208 a 209), sin embargo, es a partir del 21 de abril de 2011 en que sostiene el municipio en forma inconsulta tomó posesión definitiva de su propiedad (ver folio 208).

Así, las cosas, los 2 años de caducidad inician desde el 21 de abril de 2011, hipótesis en la cual no habría caducado la acción, en el presente caso.

## **4. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación y no resulte lesivo para el patrimonio público.**

Para que una entidad pública resulte responsable, en sede de reparación directa, es presupuesto axiológico que, atendiendo a las prescripciones del artículo 90 de la Constitución Política, se acrediten los siguientes requisitos:

---

<sup>7</sup>.Sección Tercera, radicado 630012331000199800643 02, del 27 de junio de 2013, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



un daño antijurídico y que el mismo sea imputable a la entidad estatal, atendiendo a los títulos de imputación sistematizados por la jurisprudencia contenciosa administrativa.

Así, el daño antijurídico se constituye en el elemento fundante de la eventual responsabilidad, y la imputación, que debe ser fáctica y jurídica, es presupuesto necesario para la misma.

En línea con lo anotado, en el presente caso, es preciso abordar el ítem del epígrafe a partir de la verificación de los elementos axiológicos para que se configure responsabilidad al Estado.

En el sub examine se tiene afirmado por la convocante que su propiedad fue lesionada por el municipio de Envigado, presuntamente por fallas en la elaboración de trabajos públicos, toda vez que ese ente territorial, estando legalmente obligado, desatendió las recomendaciones de Corantioquia consistentes en la construcción de muros de gaviones aledaños a la propiedad de aquella. Sobre este punto hay pruebas de las recomendaciones de Corantioquia<sup>8</sup>, empero no las hay de que se omitieron tales construcciones.

De otra parte, en el mismo escrito ya transcrito allegado al consecutivo se lee: *“a mediados del año 2008, se terminó de construir la carretera Changuí a la Pava, en parte de terreno que habíamos cedido al Municipio, para hacer dicha obra; el municipio nos había prometido hacer unos gaviones para proteger el talud y estos no fueron efectuados, en el año 2009 comenzamos a notar una (sic) grietas en la casa, que habíamos construido con todos los permisos de Planeación, un ingeniero que llevé para mirar este problema nos comentó que podría ser por el golpe que estaba dando la quebrada La Ayurá en el talud; a mediados del mes de marzo de 2011, las personas que tenía viviendo en la propiedad, me llamaron para informarme que había unos trabajadores del municipio tumbando los árboles, por lo cual nos dirigimos a la oficina del CLOPAD; la doctora Carmen Cecilia López nos informó que se estaba ejecutando esto, con el fin de quitarle peso al talud para ver si no se derrumbaba el terreno y evitar taponamiento de la quebrada y por ende una tragedia inminente (...); a su vez, si bien el municipio de Envigado no ha negado rotundamente los hechos lesivos a la propiedad de la convocante, en todo caso da a entender que las intervenciones en dicha propiedad se debieron, en primer lugar, a la elaboración de obras para beneficio de aquella, y, en segundo, lugar para el bien de la comunidad. La nota visible a folios 208 es indicativa: “se intervino el predio privado en mención en razón de su alta inestabilidad (técnicamente justificada), prueba de ello fueron los desgarres de grandes porciones que se depositaron en el cauce de la quebrada; las acciones de la Administración siempre estuvieron encaminadas a evitar un represamiento de la quebrada...”*

---

<sup>8</sup>. Ver folios 159 a 168.



En otro escrito sostiene el municipio “*posteriormente a esto se realizó visita a la vivienda prefabricada ubicada en la parte alta se logró evidenciar un gran riesgo para sus habitantes (predio de propiedad de la peticionaria) en efecto se solicitó la evacuación inmediata de la familia radicándola provisionalmente en la escuela la Pava (...)*”. Nótese como ni de las anteriores afirmaciones ni de estas hay pruebas en el consecutivo que permitan establecer que las causas del deslizamiento fueron las obras llevadas a cabo por el municipio de Envigado; solo se advierten apreciaciones respetables de la convocante, empero con ausencia de pruebas.

Finalmente, ahondando, en el plano de la demostración del daño como elemento axiológico de la responsabilidad se allegó avalúo de perito adscrito a la Lonja de Propiedad Raíz, en el cual si bien en la experticia se planteó como meta establecer el antes y el ahora del precio del bien, en aras de establecer el presunto deterioro, en todo caso ese propósito no se cumplió, pues la experticia se limitó a conocer el precio actual del inmueble.

Es preciso aclarar que de acuerdo con el recuento de los hechos y las pruebas vertidas al procedimiento, es cierto que se evidencia la existencia de un daño en la propiedad de la convocante, sin embargo, lo que no es claro, por falta de pruebas, es si éste fue ocasionado por efectos naturales debido a las pendientes del terreno o por las obras públicas adelantadas por el municipio.

Es evidente que el daño se torna antijurídico, y por lo mismo potencialmente reparable, si se acredita que el lesionado no tenía el deber de soportarlo y que provino de la Administración.

Es preciso recordar que para que se posibilite la conciliación administrativa, no es suficiente que las partes estén de acuerdo respecto de la existencia de un hecho determinado, pues es deber de las mismas llevar al procedimiento conciliatorio las pruebas que permitan despejar todas las dudas que puedan resultar en el mismo.

No obstante en el caso sub examine, se advierten varios interrogantes que no fueron despejados en el proceso de conciliación, a saber: ¿Es cierto que el lote quedó totalmente inservible?; ¿Cuál es el área dañada?; ¿Cuál es el precio del área dañada?; ¿Para qué el municipio requiere el resto del terreno?; ¿Las obras desarrolladas valorizaron el predio o por el contrario generaron deterioro total del mismo?; sobre el particular no hay, dentro del consecutivo, elementos sobre los cuales, despejados los cuestionamientos, pueda edificarse el criterio del juez.

En lo que respecta a la imputación, ya se tiene dicho que es requisito que el daño sea atribuible al Estado, asunto que debe quedar acreditado en el presente proceso; sin embargo, en el mismo no se advierte tal presupuesto, ello porque la entidad durante todo el trámite, previo a la conciliación e



incluso en la primera audiencia, fue enfática en señalar que las causas fueron diversas, entre ellas para evitar la inestabilidad del terreno; posteriormente, en la citación para llevar a cabo la primera audiencia de conciliación, sostuvo: “ *Esta decisión se toma solicitando muy comedidamente se aplaze la audiencia programada por su despacho por un término prudente, toda vez que el comité de conciliación debe analizar los estudios técnicos que para el momento de los hechos se llevaron a cabo; considerando que estos darán claridad a la problemática planteada por la convocante (...) de no ser posible el aplazamiento de la audiencia el comité de conciliación se reitera (sic) de no presentar fórmula conciliatoria ya que el Secretario de Obras Públicas del Municipio de Envigado Ingeniero Raúl E. Cardona G. donde expone que el Municipio en este caso no es responsable, ya que por medio de esta Secretaría se realizó todas las obras de mitigación a los daños causados por la ola invernal de los años 2010 – 2011 en este predio, y recomienda no conciliar...*” (Folio 263).

Sin embargo, en el último momento, sin debate previo, al menos evidenciable en el procedimiento de conciliación, resolvió el ente territorial cambiar su postura.

Así, surgen nuevas dudas en el procedimiento respecto de las cuales el Juzgado no ha encontrado elementos dentro del consecutivo que le permitan despejarlas.

Es preciso recordar que si bien entre las partes pareciera insinuarse la eventual responsabilidad por parte del municipio, la misma no quedó probada dentro del procedimiento conciliatorio. Debe concluirse indicando que las pruebas de la propiedad, de los contratos suscritos por la entidad para llevar a cabo obras en el lugar, los estudios del suelo, licencias etc., por sí solas no son suficientes para demostrar la existencia de un daño y la eventual imputación del mismo.

Sobre las pruebas en la conciliación tiene recientemente dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>9</sup>:

“Respecto de este requisito, esta Sección del Consejo de Estado, de manera general y reiterada, ha sostenido que si bien la conciliación propende por la descongestión de la Administración de Justicia y por la composición del conflicto a través de una solución directa acordada por las partes, no lo es menos que todo acuerdo conciliatorio debe ser examinado por el juez, quien para aprobarlo debe establecer que ese arreglo económico se ajuste a la ley y no resulte lesivo para el patrimonio público<sup>10</sup>.

En tales condiciones, el solo acuerdo de voluntades entre las partes involucradas en el conflicto no basta para que dicha conciliación surta

<sup>9</sup>. Sección Tercera, radicado 630012331000199800643 02, del 27 de junio de 2013, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>10</sup>. En este sentido, ver autos de julio 18 de 2007, exp. 31838; M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio y de septiembre 4 de 2008, exp. 33.367, entre otros.



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

efectos jurídicos, dado que la aprobación del acuerdo conciliatorio depende de la fortaleza probatoria que lo sustenta, dado que el juez, además de llegar a la convicción de su fundamentación jurídica, debe verificar que no resulte lesivo para el patrimonio público, pues según los dictados del artículo 65 A de la Ley 23 de 1991 -adicionado por el 73 de la Ley 446 de 1998-, el acuerdo conciliatorio debe estar fundado en las pruebas necesarias, esto es contar con el debido sustento probatorio.

En cuanto a las pruebas, éstas deben ser de tal entidad que lleven al juez al convencimiento y la certeza de que lo acordado por las partes cuenta con pleno sustento fáctico y jurídico, de manera que cualquier duda, confusión o contradicción que se presente al realizar el debido estudio de legalidad, debe considerarse como razón suficiente para improbar la conciliación realizada.

Así lo ha dicho de manera reiterada esta Corporación:

*“En éste mismo sentido, ha manifestado la Sala, que la conciliación en materia contenciosa administrativa y su posterior aprobación, deben estar respaldadas con elementos probatorios idóneos y suficientes respecto del derecho objeto de controversia, por estar en juego el patrimonio estatal y el interés público, de manera que, con el acervo probatorio allegado, el juez de conocimiento **no tenga duda alguna acerca de la existencia de la posible condena en contra de la administración** y que por lo tanto la aprobación del acuerdo conciliatorio resultará provechoso para los intereses de las partes en conflicto.”<sup>11</sup>*

Así las cosas, teniendo en cuenta que hay ausencia de pruebas que permitan determinar tanto la existencia y cuantificación del daño, como el nexo causal entre la conducta de la Administración y el presunto daño que posibilite atribuirle la responsabilidad del municipio de Envigado, se improbará el presente acuerdo conciliatorio, toda vez que podría verse comprometido el patrimonio público y el desconocimiento del régimen de contratación estatal; esto último porque de cara con las prescripciones del artículo 3.4.2.6.1 del Decreto 734 de 2012<sup>12</sup>, la adquisición de bienes inmuebles por las entidades públicas están supeditadas a un procedimiento legal de carácter imperativo.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO (4º) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

**R E S U E L V E :**

**PRIMERO:** **IMPROBAR** el acuerdo conciliatorio logrado entre la señora MARÍA DEL SOCORRO YOLANDA ZAPATA DE FRANCO y EL MUNICIPIO DE ENVIGADO – ANTIOQUIA debidamente representados, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** **DEVOLVER** los anexos a la parte interesada sin necesidad de desglose.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 21 de octubre de 2004. Expediente 25000-23-26-000-2002-2507-01(25140)DM. MP. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>12</sup> Vigente a la fecha por expresa disposición del Art. 161 y ss. del Decreto 1510 de 2013.



**TERCERO:**     **ARCHIVAR** las diligencias una vez ejecutoriado este proveído.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

(firmado el original)  
**EVANNY MARTÍNEZ CORREA**  
**Juez**

4

**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL  
CIRCUITO MEDELLÍN**

Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy **14 DE AGOSTO DE 2013** se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados.

(firmado el original)

**MARÍA DEL PILAR DURANGO GÓMEZ**  
Secretaria

**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MEDELLÍN**

En la fecha \_\_\_\_\_ se hizo presente la Dra. Ángela María Arroyave Bustamante, Procuradora Judicial 114, a quien se notificó personalmente el contenido de la decisión que antecede y en constancia firma.

**ÁNGELA MARÍA ARROYAVE BUSTAMANTE**  
Procuradora Judicial 114

**MARÍA DEL PILAR DURANGO GÓMEZ**  
Secretaria

**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MEDELLÍN**

En la fecha \_\_\_\_\_ se hizo presente el Dr. Francisco García Restrepo, Procurador Judicial 108 delegado ante este Despacho, a quien se notificó personalmente el contenido de la decisión que antecede y en constancia firma.

**FRANCISCO GARCÍA RESTREPO**  
Procurador Judicial 108

**MARÍA DEL PILAR DURANGO GÓMEZ**  
Secretaria