



Proceso: CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
Radicado: 25269-33-33-01-2020-00114-00
Convocante: MARÍA INÉS TORRES
Convocado: E.S.E HOSPITAL DIÓGENES TRONCOSO
DE PUERTO SALGAR
Asunto: Auto imprueba acuerdo conciliatorio

Facatativá, veintidós (22) de abril de dos mil veintiuno (2021)

En cumplimiento del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y el Decreto 1069 de 2015, la Procuradora 198 Judicial I Administrativa ante los Juzgados de Facatativá, remite a este Despacho el expediente de la conciliación realizada y alcanzada el 15 de octubre de 2020 en el expediente 3418-2020 entre la convocante, señora María Inés Torres y el convocado E.S.E. Hospital Diógenes Troncoso de Puerto Salgar.

Para los efectos que competen a este Despacho se avocará el conocimiento de la misma y se procederá al estudio de su procedencia.

ANTECEDENTES

El 17 de julio de 2020, la señora María Inés Torres, radicó petición ante la Procuraduría provincial de Honda – Tolima a efectos de llevar a cabo diligencia de conciliación extrajudicial con la E.S.E. Hospital Diógenes Troncoso de Puerto Salgar a fin de lograr un acuerdo sobre el dinero adeudado por el suministro de dietas alimentarias a pacientes hospitalizados, provisión que se realizó sin soporte contractual ni presupuestal según lo manifestado en solicitud de conciliación (fls. 3-5).

El 27 de julio de 2020 la Procuraduría Provincial de Honda – Tolima remitió la solicitud a las Procuradurías Judiciales Administrativas de Ibagué (fl. 1), el conocimiento le correspondió a la Procuraduría 216 Judicial I para Asuntos Administrativos, despacho que mediante Auto 277 de 30 de julio de 2020 resolvió remitir por competencia el expediente a la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos de Facatativá (fls. 27 – 28)

La Procuraduría 198 Judicial I Administrativa ante los Juzgados de Facatativá inadmitió la solicitud de conciliación el 6 de agosto de 2020 (fls. 31 – 33), luego de las respectivas correcciones se admitió y se convocó para audiencia de conciliación el 24 de septiembre siguiente (fls. 45 – 47)

El día señalado se suspendió la audiencia, para que la E.S.E. Hospital Diógenes Troncoso de Puerto Salgar pudiese someter el asunto al Comité

de Conciliación, fijando como nueva fecha para realizar la audiencia el 15 de octubre de 2020 (fls. 89 – 91).

En fecha y hora señalada se celebró la audiencia de conciliación extrajudicial, en la cual las partes llegaron a acuerdo conciliatorio, no obstante la Procuradora Judicial dejó constancia de no acompañar el mismo (fls. 96 – 99), y ordenó la remisión a los Juzgados Administrativos de Facatativá, ante quienes actúa.

FÓRMULA DE ARREGLO

La apoderada de la entidad convocada indicó la decisión asumida por el Comité de Conciliación de la entidad, ante lo cual manifestó:

“se hace necesario CONCILIAR con la señor MRÍA INÉS TORRES, y se les presenta como fórmula de arreglo el pago de la suma de UN MILLON DOSCIENTOS OCHO MIL PESOS (\$1.208.000.00) MONEDA CORRIENTE, pagaderos una vez se tenga el Acta de Conciliación emitida por la Procuraduría 198 Judicial Administrativa de Facatativá, la cual se pasará a presupuesto para la correspondiente disponibilidad. Se deja constancia que la ESE HOSPITAL DIÓGENES TRONCOSO DE PUERTO SALGAR, no reconocer en la presente conciliación intereses”

Una vez escuchada la propuesta esta fue puesta a consideración de la convocante quien la aceptó.

Atendiendo a lo expuesto por las partes, la Procuradora procede evaluó el acuerdo, dejando constancia de que no acompaña el acuerdo conciliatorio, indicando que aquel no se enmarca dentro de lo que el Consejo de Estado ha entendido como excepción para la procedencia cuando no media entre las partes un contrato escrito como lo exige el estatuto de contratación estatal.

A su vez señaló que, si bien el acuerdo celebrado contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento, y satisface los requisitos exigidos por la ley respecto de **(i)** la caducidad del medio de control, **(ii)** que el acuerdo verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes y **(iii)** la debida representación de las partes; esto es, la capacidad para conciliar, en su criterio no se cumplen las condiciones dadas para su reconocimiento.

CONSIDERACIONES

El artículo 64 de la Ley 446 de 1998 señala que el acuerdo conciliatorio “(...) es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.” y recae sobre derechos susceptibles de ser conciliados o transigidos.

En dichos términos el Consejo de Estado¹ ha definido los parámetros para el estudio de acuerdos conciliatorios, fijando puntos específicos que deben cumplir para su aprobación, de la siguiente manera:

“En efecto, la conciliación en temas contenciosos administrativos procede únicamente respecto de conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que se conducen, en la jurisdicción, mediante las acciones de reparación directa, de controversias contractuales y de nulidad y restablecimiento del derecho². De igual forma, los acuerdos conciliatorios en los que participen entidades de carácter público, requieren, para que se hagan efectivos, ser previamente aprobados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo determinado por los artículos 37 y 43 de la Ley 640 de 2001.

Para dicho efecto, es necesario que aquellos cumplan con los siguientes requisitos: (i) que la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Sección Tercera del Consejo de Estado sean competentes (artículos 82, 83, 129 y 132 del C.C.A., 70 y 73 de la Ley 446 de 1998); (ii) que no haya caducidad de la acción (artículo 44 de la Ley 446 de 1998); (iii) que las partes estén debidamente representadas y que se encuentren legitimadas (artículos 314, 633 y 1502 del C.C., 44 del C.P.C. y 149 del C.C.A.); y (iv) que existan pruebas suficientes de la responsabilidad de la demandada y que el acuerdo no sea violatorio de la ley ni lesivo para el patrimonio del Estado (artículo 65A de la Ley 23 de 1991 y 73 de la Ley 446 de 1998).

(...)” (Negrilla fuera de texto).

Para la verificación de los supuestos, y de allí la aprobación o improbación de la conciliación prejudicial lograda entre las partes, procede el Despacho a centrar su análisis en los requisitos citados previamente.

1. COMPETENCIA DEL JUZGADO

La Ley 640 de 2001 en su artículo 24 establece:

¹ CE 3, 5 mar. 2015, e. 050012331000201200394 01, D. Rojas, en http://anterior.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_actua.asp?mindice=05001233100020120039401, pág. 6 y 7.

² “La Conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, fue introducida en nuestra legislación por la Ley 23 de 1991, modificada por la Ley 446 de 1998 y desarrollada por la Ley 640 de 2001. Así en los procesos contenciosos administrativos sólo es procedente en los conflictos de carácter particular y contenido económico, es decir, aquellos que se tramiten en ejercicio de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A., disposiciones que fueron recogidas en el Decreto 1818 de 1998.

De conformidad con el tratamiento legal dado por nuestra legislación, el artículo 64 de la Ley 446 de 1998, enseña que la conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador. A continuación, el artículo 65 señala que serán conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley. En términos similares el artículo 19 de la Ley 640 de 2001 prevé que se podrán conciliar todas las materias susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación ante los conciliadores de los centros de conciliación, los servidores públicos facultados para conciliar y ante los notarios”. CE 3, auto 3 Mar. 2005, e. 2002-00961 (23875), R. Saavedra.

“Artículo 24. Aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo. las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán 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.”

La competencia para el análisis de los asuntos asignados a estos Despachos se determina en razón del territorio y de la cuantía. En tal sentido, al ser una conciliación por servicios prestados a la E.S.E. Hospital Diógenes Troncoso del Municipio de Puerto Salgar, el cual se encuentra dentro de la competencia territorial fijada para este Despacho mediante Acuerdo n.º PSAA06 – 3321 de 2006, artículo 1º, numeral 14, literal b, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y al tener una cuantía inferior a quinientos (500) SMLMV, conforme a lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011, para los procesos relativos a contratos, se concluye que este Juzgado es competente para el estudio del presente acuerdo.

2. CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL

Al respecto el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

- 1(...)
2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:
 - a) (...)

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”

(...)” (Negrilla fuera de texto).

De la norma transcrita se establece que en asuntos relacionados con el medio de control de Reparación Directa se tendrá el término dos años para promoverlo, en tal sentido, aplicando lo dispuesto en la norma, se encuentra que el suministro de las dietas alimentarias para los pacientes hospitalizados se llevó a cabo durante los días 1 a 21 de mayo del año en curso, para la cual la convocante presentó, como adjuntos, la cuenta de cobro n.º 05 – Contrato de Suministro n.º 055-2020 de 30 de mayo de

2020 y las órdenes de servicios de alimentación – hospitalización, servicios que a la fecha se encuentran sin pago.

En dichos términos, el pago de los servicios debía realizarse el 30 de mayo del 2020, fecha a partir de la cual la entidad se constituyó en mora, por ello, se estima que no ha operado el fenómeno de la caducidad, toda vez que no han transcurrido dos años a partir del día siguiente a la fecha del pago de la obligación, es decir, 31 de mayo de 2020.

3. DEBIDA REPRESENTACIÓN Y LEGITIMACIÓN DE LAS PARTES.

De los documentos allegados por la Procuraduría, se establece que tanto la convocante como el ente convocado estuvieron representados para la conciliación por profesionales del derecho a quienes se les otorgó la facultad de conciliar en los respectivos poderes y cada uno de los convocados acredita también las calidades en las que dicen actuar (fls. 43 y 89 – 91).

4. QUE EXISTAN PRUEBAS SUFICIENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LA CONVOCADA Y QUE EL ACUERDO NO SEA VIOLATORIO DE LA LEY NI LESIVO PARA EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

De los documentos dispuestos para estudio se establece que la señora María Inés Torres, convocó a la E.S.E. Hospital Diógenes Troncoso de Puerto Salgar, con el objeto de llegar a un acuerdo frente a lo adeudado por el suministro de alimentos entre el 1° de mayo y el 21 de mayo de 2020, por un valor de un millón doscientos ocho mil pesos (\$ 1.208.000), presentando, como soporte, la cuenta de cobro n.° 05 – Contrato de Suministro n.° 055-2020 de 30 de mayo de 2020 y las órdenes de servicios de alimentación – hospitalización por los servicios prestados (fls. 6 – 25).

En primer orden señala el suscrito que, frente al tema de relaciones constituidas sin soporte contractual para la prestación de un servicio, el Consejo de Estado ha señalado que éstas deben constar por escrito en atención a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, por lo cual las entidades públicas deben atender lo establecido en la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes a efectos de llevar a cabo el proceso de contratación para las diferentes necesidades que surjan con ocasión del ejercicio de sus funciones, asegurando que cuando dichos preceptos son desatendidos y sin embargo se presta el servicio por particulares a entidades estatales, se constituye un fenómeno denominado enriquecimiento sin justa causa del ente público y el medio de control idóneo para reclamar los emolumentos surgidos de esta relación extracontractual es el de reparación directa.

A propósito del tema, el enriquecimiento sin justa causa corresponde a un principio general del derecho, cuyo contenido, alcance y aplicación han sido precisados a partir de la interpretación del artículo 8 de la L.

153/1987³; su expresa consagración en el artículo 831 del Código de Comercio lo regula al señalar que **“nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro”**, y el numeral 1° del artículo 95 de la Constitución Política lo prevé; así, el enriquecimiento sin causa se ha aplicado bajo la consideración de que se trata de un principio más que de una disposición legal que rige las relaciones entre personas, de tal forma que su vigencia ha estado condicionada a su positivización.

Frente a esta figura, el Consejo de Estado no ha mantenido una posición pacífica, sin embargo, tras diversos pronunciamientos, la Sección Tercera de esa Corporación en Sentencia de Unificación de 19 de noviembre de 2012⁴, precisó que **(i)** la acción de reparación directa es la vía judicial adecuada para ventilar pretensiones relativas al enriquecimiento sin justa causa, **(ii)** limitó el alcance la reparación al monto del empobrecimiento acreditado y **(iii)** delimitó los eventos en los que de manera excepcional procedía la aplicación de la teoría, explicando en la providencia:

“la Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8° de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente

(...)

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 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.

³ “Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho.”

⁴ CE 3, 19 Nov. 2012, e24897, J. Santofimio.

- 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 4° de la Ley 80 de 1993". (Negrilla y subraya fuera del texto)"**

En dicho pronunciamiento se concluye:

(...)

En este sentido, debe tenerse cuidado de no amparar por vía de conciliación el reconocimiento de una situación que desconozca o contraríe una norma imperativa o cogente, caso en el cual el acuerdo conciliatorio resultaría abiertamente violatorio de la ley y, por supuesto, lesivo para el patrimonio público”

En reciente sentencia⁵, el Consejo de Estado estudió la *actio in rem verso* y concluyó que aquella es la vía con la que se cuenta para pretender la declaratoria de responsabilidad estatal, recordando los escenarios en que resultaba procedente, señalando como tales, los siguientes:

- (i) cuando el afectado, a solicitud de la Administración, ejecutó prestaciones a su favor luego de que ésta le adjudicara un contrato, pero antes de su celebración⁶; (ii) cuando un contratista de la Administración, luego de terminado un contrato, sigue ejecutando prestaciones a su favor ante la perspectiva de la futura celebración de otro contrato con el mismo objeto⁷; (iii) cuando un contratista ha

⁵ CE 3, 6 Feb. 2020, e.05001-23-31-000-2009-01208-01, M. Marín.

⁶ CE 3, 11 Dic. 1984, e.4070, C. Betancur.

⁷ CE 3, 6 Sept. 1991, e.6306, D. Suárez.

ejecutado obras por fuera o más allá del objeto contractual con el visto bueno de la entidad contratante⁸; (iv) por la prestación de un servicio ordenado por la entidad estatal sin haberse celebrado el contrato respectivo y que no es cancelado⁹; (v) por la ejecución de obras que han debido contar con un contrato adicional y éste no se perfeccionó¹⁰; y (vi) por el suministro de bienes y servicios sin mediar contrato¹¹. (Subraya fuera de texto).

Conforme a lo expuesto, además de reiterar los casos específicos en los cuales es viable el reconocimiento del suministro de bienes y servicios sin soporte contractual, la Alta Corporación Judicial deja claro que no es procedente reconocer ninguna situación desarrollada sin observancia de las normas establecidas para su configuración, toda vez que ello no da certeza al juzgador sobre el origen de las mismas, en virtud de los principios de función pública y gestión fiscal establecidos para la adecuada administración de los recursos públicos no se puede amparar ningún acuerdo en dichos términos pues, como lo expone la jurisprudencia, violaría la ley y resultaría lesivo al patrimonio público.

Teniendo en cuenta lo anterior y revisado el asunto de la referencia del material probatorio allegado no se logra establecer prueba del **i)** constreñimiento de la entidad pública al particular para el suministro de bienes, **ii)** la configuración de una urgencia manifiesta debidamente declarada mediante acto administrativo motivado conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80/1993 o **iii)** si, surtido el proceso contractual y por urgencia manifiesta, no se puede suscribir el contrato o acuerdo sobre la remuneración, sin embargo ninguno de los tres casos citados y definidos por la Jurisprudencia como excepcionales se configura dentro del proceso de la referencia.

En dichos términos no se logra establecer las razones por las cuales se llevó a cabo el suministro de alimentación por parte de la señora María Inés Torres a favor de la E.S.E. Hospital Diógenes Troncoso de Puerto Salgar sin que mediara un proceso contractual, por lo cual aprobar un acuerdo que contraría normas de obligatorio cumplimiento, instituidas para la correcta administración de las entidades públicas, no es viable.

De acuerdo con lo expuesto se impone la improbación al acuerdo conciliatorio contenido en el acta de 15 de octubre de 2020, dentro del expediente n.º 3418-2020, logrado ante la Procuraduría Judicial I Administrativa para los Juzgados Administrativos de Facatativá.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

RESUELVE

⁸ CE, 3, 25 Oct. 1991, e.6103, D. Suárez.

⁹ CE 3, 11 Oct. 1991, e.5686 J. Uribe.

¹⁰ CE 3, 22 Feb. 1991, e.5618 C. Betancur

¹¹ CE 3, 29 Ene. 2009 e.15662, M. Guerrero.

Proceso: Conciliación Extrajudicial
Radicación: 25269-33-33-001-2020-00114-00
Demandante: Maria Inés Torres
Demandados: E.S.E. Hospital Diógenes Troncoso de Puerto Salgar

PRIMERO: IMPROBAR la conciliación extrajudicial n.º 3418-2020 de 15 de octubre de 2020, suscrita ante la Procuraduría 198 Judicial I para los Juzgados Administrativos de Facatativá.

SEGUNDO: DEVUÉLVANSE los anexos a las partes interesadas, sin necesidad de desglose.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

-Firmada electrónicamente-
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
JUEZ

004/1/00

Firmado Por:

ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e5cd59fa428f176cf9dbaeac9a9e1dca4d91fd6000a4221a237f0cbeda73647f**
Documento generado en 22/04/2021 12:16:24 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>