



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Medio de Control: Conciliación Prejudicial
Radicación: 110013336038202000291-00
Demandante: Carolina Patiño Mejía
Demandado: Sociedad de Activos Especiales y otros
Asunto: Auto imprueba conciliación

El Despacho procede a realizar el examen de legalidad al acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes en audiencia del 11 de diciembre de 2020 llevada a cabo ante la Procuraduría 138 Judicial II Para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C.

I.- SOLICITUD DE CONCILIACIÓN

1.- Pretensiones

Con la solicitud se formularon las siguientes peticiones:

1.1.- Que se declare que la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S., (S.A.E. S.A.S.), entidad vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO), es responsable administrativa y patrimonialmente por haber incumplido lo pactado en el contrato de promesa de compraventa del inmueble distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria N° 50S- 40037745, suscrita el pasado 8 de febrero del año 2019, en el cual la señora CAROLINA PATIÑO MEJÍA fungió como promitente compradora.

1.2.- Que como consecuencia de lo anterior, se ordene: (i) reconocer el pago de los perjuicios materiales causados a la convocante; (ii) pagar en favor de la señora CAROLINA PATIÑO MEJÍA la suma de \$138.600.000 M/cte., como pago del precio total del inmueble prometido; (iii) pagar los intereses moratorios causados sobre las sumas de dinero canceladas; (iv) que se condene en costas a

la entidad convocada, y (v) que la condena sea actualizada, así como que se ordene el cumplimiento de la sentencia conforme lo dispone el artículo 192 del CPACA.

2.- Fundamentos de hecho

2.1.- El 8 de febrero de 2019, entre la señora CAROLINA PATIÑO MEJÍA, como prometedora compradora, y la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S., (S.A.E. S.A.S.), como prometedora vendedora, se celebró contrato de promesa de compraventa del inmueble distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria N° 50S- 40037745, con cédula catastral número 49BS1034, inmueble que cuenta con la nomenclatura urbana de la carrera 10 N° 49 F – 77 sur de la ciudad de Bogotá D.C.

2.2.- Que en los términos del citado contrato, se dispuso en el numeral 3° del acápite de consideraciones que *“de conformidad con el artículo 93 de la ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 24 de la ley 1849 de 2017, se permitió la enajenación temprana, previa aprobación del comité en la sesión 4 del 23 de mayo de 2018, prosiguiendo la resolución N° 03759 de fecha 05 de julio de 2018, la cual aprobó la enajenación temprana del bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria número 50S- 40037745 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Ciudad de Bogotá – Zona Sur, con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio por ser necesario u obligatorio dada su naturaleza”*.

2.3.- Que la SAE S.A.S., como administrador del FRISCO, suscribió contrato administrativo No. 011 de 2015 con la Central de Inversiones S.A. – CISA S.A., cuyo objeto es prestar el servicio de comercialización para efectos de lograr la venta de bienes inmueble urbanos ubicados a nivel nacional y que cuenten con Resolución de aprobación de enajenación temprana, dentro de los cuales se encontraba el inmueble referenciado en el numeral 2.1 de este acápite, determinando como precio mínimo de venta la suma de \$118.758.000 M/Cte.

2.4.- Que el 4 de febrero de 2019, como resultado de las gestiones de comercialización de CISA S.A., la SAE S.A.S. adjudicó el precitado inmueble a la señora CAROLINA PATIÑO MEJÍA quien ofertó la suma de \$138.600.000 M/cte., abonando la cantidad de \$28.000.000 M/cte., equivalente al 20% del valor base adjudicado, razón por la cual se suscribió el contrato de promesa de compraventa.

2.5.- Adujo la convocante que al leer el clausulado de la promesa de compraventa, advirtió la desigualdad en el equilibrio contractual en que se encontraba como prometiente compradora, por ello, con el fin de evitar un posible incumplimiento, canceló la totalidad del precio de la cosa prometida en los términos de la cláusula quinta del precitado contrato.

2.6.- Que la convocante, en los términos acordados en la cláusula sexta del contrato, acudió a la Notaria Cuarenta y Tres del Círculo de Bogotá para el otorgamiento de la escritura pública que perfeccionaría la promesa de compraventa, entidad que certificó que la SAE S.A.S. no compareció a esa diligencia.

2.7.- Que ante los reiterados incumplimientos de la SAE S.A.S., la convocante a través de derecho de petición, le solicitó el cumplimiento del contrato de promesa de compraventa, o en su defecto la devolución del pago realizado, quien en una actitud presuntamente arbitraria y aprovechándose de su posición dominante puso diferentes trabas administrativas, e incluso hizo exigencias para la devolución de los dineros, pretendiendo que se suscriba un contrato de transacción en el cual las partes presuntamente hacen concesiones recíprocas que al único que benefician es a la SAE S.A.S.

2.8.- Que a la fecha la SAE S.A.S., no ha dado cumplimiento al precitado contrato de promesa de compraventa y menos a la devolución de los dineros como pago del precio de la cosa, al punto que en la actualidad predica la imposibilidad de la venta del bien prometido, presuntamente producto de una indebida operación administrativa y prohibición, que deviene de presuntos actos que jamás le fueron notificados en debida forma a la convocante.

II.- ACUERDO CONCILIATORIO

El día 11 de diciembre de 2019, ante la Procuraduría 138 Judicial II Para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C., la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. (SAE S.A.S.) - FONDO PARA LA REHABILITACIÓN INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO (FRISCO) y la señora CAROLINA PATIÑO MEJÍA, expresaron que el acuerdo se concretaba así:

“Proponer formula conciliatoria consistente en la devolución de la suma de \$138.600.000 M/CTE, por concepto de daño emergente, los cuales corresponden al valor cancelado para la compra del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40037745, sin lugar al

reconocimiento de indemnización de perjuicios, lucro cesante, intereses moratorios, indexaciones, pago de gastos, costas, honorarios, agencias en derecho, o alguna otra suma diferente al capital adeudado, suma que será cancelada, una vez quede ejecutoriada la providencia que apruebe el acuerdo conciliatorio emitida por la autoridad judicial competente y previo cumplimiento de los requisitos exigidos para su pago. Debe tenerse en cuenta que el retiro del inmueble identificado con FMI No. 50S-40037745 de proceso de enajenación temprana obedeció a la modificación de las situaciones de hecho que permiten la configuración de la circunstancia que autoriza al administrador del FRISCO aplicar el mecanismo de administración, en virtud de ello, se autoriza para desistir el negocio jurídico y proceder a la devolución de los recursos consignados.”

Sin embargo, la convocante a través de su apoderado manifestó la aceptación del acuerdo respecto de la devolución del dinero cancelado, esto es la suma de \$138.600.000 M/Cte., acordado en la promesa de compraventa del inmueble distinguido con la matrícula inmobiliaria No. 50S-40037745, y agregó que su representada se reservaba el derecho a *“acudir ante el Juez competente a fin de reclamar los eventuales perjuicios que se pudieron haber causado con la fallida negociación que dio origen a esta conciliación, traducidos en perjuicios en reconocimiento de indemnización de perjuicios, lucro cesante, intereses moratorios, indexaciones, pago de gastos, costas, honorarios, agencias en derecho, o alguna otra suma diferente al capital adeudado.”*

III.- TRÁMITE DE LA CONCILIACIÓN

La solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 29 de julio de 2020 y le correspondió a la Procuraduría 138 Judicial II Para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C., quien convocó a audiencia para el 24 de noviembre de la misma anualidad, fecha en la cual ante la ausencia de ánimo conciliatorio frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia, dio por surtido el trámite de la conciliación extrajudicial en lo que a ellas respecta.

Luego, con auto del 9 de diciembre de 2020, fijó fecha para llevar a cabo la continuación de la audiencia con las demás partes.

El 11 de diciembre de 2020, se continuó con la práctica de la audiencia de conciliación, en la que se plasmó el acuerdo al que llegaron la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. (SAE S.A.S.) - FONDO PARA LA REHABILITACIÓN INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO (FRISCO) y la señora CAROLINA PATIÑO MEJÍA y, se ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C., el cual por reparto se asignó a este Despacho.

Con auto del 19 de abril de 2021, el Despacho solicitó a la Procuraduría 138 Judicial II Para Asuntos Administrativos de Bogotá que allegara copia íntegra del expediente con Radicación No. 398810/147 de 29 de julio de 2020, convocante: Carolina Patiño Mejía, convocados: Sociedad de Activos Especiales SAS - Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra El Crimen Organizado (Frisco) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Justicia y del Derecho, pues se advirtió que no contenía las pruebas aludidas en el escrito de convocatoria. La anterior carga procesal fue cumplida por la Procuraduría 138 Judicial II Para Asuntos Administrativos de Bogotá, a través de correo electrónico del 5 de mayo de 2021.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para practicar control de legalidad al acuerdo conciliatorio de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 640 de 5 de enero de 2001, y en los artículos 155 numeral 5 y 156 numeral 4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya que la cuantía de lo discutido en este caso no supera los 500 SMLMV.

2.- Problema Jurídico

El Despacho debe determinar si el acuerdo conciliatorio logrado el 11 de diciembre de 2019 entre la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. (SAE S.A.S.) - FONDO PARA LA REHABILITACIÓN INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO (FRISCO) y la señora CAROLINA PATIÑO MEJÍA, se ajusta o no a los parámetros legales previstos en la Ley 640 de 2001, el Decreto 1818 de 1998 y la Ley 1395 de 2010, y por lo mismo si se le debe impartir aprobación o no.

3.- Generalidades sobre la conciliación extrajudicial y presupuestos de aprobación

Ante la creciente demanda de justicia que se ha experimentado en los últimos años, en particular en lo referente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el legislador estableció como instrumento útil para solucionar los conflictos jurídicos suscitados con la Administración Pública la conciliación

prejudicial o extrajudicial, que corresponde al mecanismo por el cual los futuros contendientes procesales, con la intermediación de un funcionario de la Procuraduría General de la Nación, se encuentran para buscarle una solución concertada al problema jurídico existente.

En el artículo 19 de la Ley 640 de 5 de enero de 2001 *“Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.”*, por ejemplo, se establece que *“Se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la presente ley y ante los notarios.”* Lo mismo dice el artículo 2 del Decreto 1818 de 7 de septiembre de 1998 *“Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.”*, al atribuir carácter conciliable a los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y los que expresamente indique la ley.

Con un poco más de precisión el artículo 56 del mismo decreto señala que pueden conciliar las personas jurídicas de derecho público, por medio de sus representantes legales o sus apoderados, *“sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o 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.”*, normas que en su orden se refieren a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales.

La conciliación extrajudicial, en lo relativo a los asuntos referidos a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se elevó a la categoría de requisito de procedibilidad por medio de los artículos 35 de la Ley 640 de 5 de enero de 2001, 35 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010, 13 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009 que adicionó el artículo 42A a la Ley 270 de 1996, y más recientemente el artículo 161 numeral 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por tanto, es la regla que en los asuntos concernientes a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, la parte interesada en acudir a esta jurisdicción debe, antes de cualquier cosa, solicitar al agente del Ministerio Público autorizado que convoque a diligencia de conciliación prejudicial a la autoridad pública que pretende demandar, con miras a intentar una solución mancomunada de los problemas jurídicos existentes entre ellos. Si se omite este requisito *sine qua non* con seguridad

enfrentará el rechazo de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.

Ahora, no obstante que ya se tiene establecido que los asuntos pasibles de conciliación extrajudicial son “los conflictos de carácter particular y contenido económico” asignados a esta jurisdicción bajo los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, es menester mencionar que en esta área del derecho no son conciliables: (i) Los asuntos relativos a conflictos de carácter tributario; (ii) los asuntos cuyo trámite se rige por lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993; y (iii) los asuntos en los que ya se haya configurado la caducidad de la acción (Decreto 1716/09 Art. 2).

Pues bien, con fundamento en la normativa citada hasta el momento y en otras disposiciones que por razones de economía no se mencionan, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que para la aprobación de los acuerdos conciliatorios logrados en los asuntos asignados al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se deben reunir los siguientes presupuestos:

- “1.- De manera reiterada esta Corporación ha señalado que el acuerdo conciliatorio prejudicial se somete a los siguientes supuestos de aprobación¹:
- 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.
 - f.-) Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículos 73 y 81 de la Ley 446 de 1998)”².

Así las cosas se entrarán a analizar cada uno de los supuestos de aprobación trazados por la jurisprudencia reseñada.

4.- Asunto de fondo

El Despacho, después de examinar con detenimiento los planteamientos de la parte convocante y los medios de prueba aportados, concluye que no impartirá

¹ Ver, entre otras, las providencias radicadas bajo los números: 21.677, 22.557, 23.527, 23.534 y 24.420 de 2003.

² Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Auto de 29 de enero de 2004. Expediente: 850012331000200300091-01(25347). Actor: Instituto de Seguros Sociales. Demandado: E.S.E. Hospital de Yopal. M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

aprobación al acuerdo conciliatorio concertado el día 11 de diciembre de 2019 entre la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. (SAE S.A.S.) - FONDO PARA LA REHABILITACIÓN INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO (FRISCO) y la señora CAROLINA PATIÑO MEJÍA.

Lo anterior obedece a que, pese a que con auto de 19 de abril de 2021, se requirió a la Procuraduría 138 Judicial II Para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C., con el fin de que allegara copia íntegra de la solicitud de conciliación extrajudicial con el objeto de constatar cuáles fueron las pruebas que aportó la parte convocante al momento de presentar la solicitud, nuevamente se remitió un expediente que no cuenta con material probatorio suficiente para dar mérito a sus pretensiones.

Y es que, la revisión integral del expediente prejudicial permite concluir que la parte convocante omitió aportar las pruebas que anunció en su solicitud, razón por la cual este Juzgado no puede impartirle aprobación al acuerdo conciliatorio al que llegó con la entidad convocada, pues el mismo carece de total respaldo probatorio.

Ahora, surge relevante lo consagrado en el artículo 167 del Código General del Proceso, en la que se establece que “*incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”, de manera que son los interesados en la conciliación prejudicial quienes tienen la carga de aportar los medios de convicción que permitan tanto al Ministerio Público como al juez administrativo, tener la certeza de que los hechos relatados en la solicitud de conciliación y admitidos por la entidad convocada, realmente sucedieron en la forma relatada por el interesado, lo que permitirá evaluar jurídicamente si el acuerdo conciliatorio de 11 de diciembre de 2019 cumple las demás exigencias legales para ser aprobado, entre ellas que resulta lesivo para el patrimonio público.

En suma, si bien se podría presumir que las aseveraciones que hacen las partes son ciertas, pues la entidad convocada acepta lo que le aduce la convocante, esto no resulta suficiente para impartir aprobación al acuerdo conciliatorio, pues como se dijo en líneas anteriores, existen presupuestos legales y jurisprudenciales que deben agotarse para considerar ajustado a la ley los acuerdos conciliatorios logrados en los asuntos asignados al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, entre los cuales se encuentra que

lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación, situación que no acontece en este asunto.

Por tanto, comoquiera que en el *sub lite* no existe prueba siquiera sumaria que demuestre que entre la señora Carolina Patiño Mejía y la Sociedad De Activos Especiales S.A.S. (SAE S.A.S.), se celebró una promesa de compraventa sobre el inmueble distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria N° 50S- 40037745, y que por esa razón la convocante consignó a las cuentas bancarias de la Convocada la suma de \$138.600.000 M/Cte., con el fin de cumplir ese acuerdo de voluntades y pagar el valor total de la cosa prometida, no queda otro camino que improbar la conciliación, pues no se anexaron medios de prueba que lleven a aprobar la devolución de una suma de dinero de la cual no se sabe si en efecto salió del patrimonio de la señora Patiño Mejía de la forma en que se narra en la solicitud de conciliación.

Compulsa de copias

A pesar de la carencia de material probatorio para impartir aprobación al acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes, lo que sí llama la atención del Despacho es que la SAE S.A.S., admita que la señora Carolina Patiño Mejía participó en la adquisición del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 50S-40037745, ofertado por esa entidad, que por ello depositó en sus arcas la suma de \$138.600.000.00 M/Cte., que la venta no se pudo solemnizar por razones ajenas a la promitente compradora y que, no obstante todo esto, la entidad se niegue a devolverle el dinero a dicha persona y además que, en una actitud contraria al ordenamiento jurídico, la someta a tener que adelantar este tipo de trámites para que ella pueda recuperar su dinero.

Ese proceder, en opinión de este operador jurídico, resulta una clara manifestación del abuso de la posición dominante de la SAE S.A.S., quien de resultar ciertos los supuestos de hecho aludidos, no tiene ninguna justificación legal para retener el dinero de la señora Carolina Patiño Mejía, a quien se los ha debido regresar tan pronto advirtió que la venta no se podría formalizar.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO: NO APROBAR el Acuerdo Conciliatorio firmado el 11 de diciembre de 2019, ante la Procuraduría 138 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C., entre la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. (SAE S.A.S.) - FONDO PARA LA REHABILITACIÓN INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO (FRISCO)** y la señora **CAROLINA PATIÑO MEJÍA**.

SEGUNDO: COMPULSAR copias de todo lo actuado en este asunto, con destino a la Procuraduría General de la Nación para que determine si alguno de los funcionarios de la SAE S.A.S., incurrió en falta disciplinaria conforme a lo dicho en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente, dejando las anotaciones del caso en el Sistema Judicial Siglo XXI, y devuélvase a la parte convocante los anexos, sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE

Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

JFAT

Correos electrónicos
Parte demandante: leo.rueda@iuriscorpac.com
notificacionjuridica@saesas.gov.co . atencionalciudadano@saesas.com.co
karol.medina.ordonez@gmail.com
Ministerio Público: conciliacionadvabogota@procuraduria.gov.co

Firmado Por:

HENRY ASDRUBAL CORREDOR VILLATE
JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 038 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA-CUNDINAMARCA

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: **3c08fe917fc417bf70bb08803692a36828d0898340e86594f0cacdc283dd3c96**
 Documento generado en 08/06/2021 10:02:28 AM

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