

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio (Meta), veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Magistrado Ponente: Doctor CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

REFERENCIA:	CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL
ACCIONANTE:	GALVIS INMOBILIARIA S.A.S
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
RADICACIÓN:	50001-33-33-007-2020-00121-01

AUTO

Procede el Despacho a decidir sobre el recurso de apelación contra la providencia del 6 de noviembre de 2020, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante la cual decidió improbar el acuerdo conciliatorio suscrito entre GALVIS INMOBILIARIA S.A.S y el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, quienes, el 10 de agosto de 2020, llevaron a cabo fórmula de Conciliación Extrajudicial¹ ante la Procuraduría 206 Judicial I para Asuntos Administrativos.

I. ANTECEDENTES²

El día 18 de junio de 2020, GALVIS INMOBILIARIA S.A.S., por intermedio de apoderado judicial presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos de Villavicencio, solicitando

¹ Artículo 23. Conciliación Extrajudicial en Materia de lo Contencioso Administrativo. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción.

² Se cita archivos digitalizados TYBA: 50001333300720200012100_DEMANDA_10-08-2020 3.05.21 P.M. Pdf (Página PDF 1-5) ; y 50001333300720200012100_PRUEBAS_10-08-2020 3.05.40 P.M. Pdf

Expediente: 50001-33-33-007-2020-00121-01
Auto: Rechaza Apelación

que i). Se declarare que el Municipio de Villavicencio se enriqueció sin justa causa por omitir su obligación de suscribir el contrato de arrendamiento sobre los inmuebles ubicados en el lote 1 Calle 41 No. 28-08, identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-130010 y cédula catastral No. 50001010101280001000 y del lote 2 Transversal 28 No. 41-15 CS 2 identificado con la matrícula inmobiliaria No. 230-130011 y cedula catastral No. 50001010101280017000 del Barrio la Grama de Villavicencio, en el cual funciona la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio; ii). Que el Municipio de Villavicencio se enriqueció sin justa causa y, por tanto, es responsable administrativamente por el pago de los cánones de arrendamiento causados entre el 1 de enero de 2020 al 14 de febrero del mismo año, a la sociedad convocante, GALVIS INMOBILIARIA S.A.S, arrendadora de los inmuebles mencionados anteriormente; y finalmente iii). Se condene al Municipio de Villavicencio al pago del canon de arrendamiento dejado de percibir, desde el 1 de enero de 2020 a 14 de febrero de la misma anualidad

Mediante auto N° 101 del 26 junio de 2020, el Procurador 206 Judicial I para Asuntos Administrativos dispuso admitir la solicitud de conciliación extrajudicial de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 161³ del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo -CPACA-, fijándose como fecha para la realización de la audiencia de conciliación el lunes 10 de agosto de 2020.

En la fecha establecida, se llevó a cabo la diligencia de conciliación extrajudicial bajo la dirección del Procurador 206 Judicial I Para Asuntos Administrativos, en la que obra como convocante la sociedad GALVIS INMOBILIARIA S.A.S. y convocado el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, se decidió aprobar el acuerdo conciliatorio en virtud de que el mismo no es violatorio de Ley. Sobre el particular precisó el Ministerio Público:

“El acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público por las siguientes razones: El material probatorio permite concluir que se presentaron los elementos necesarios para que se configure un incumplimiento a los contratos de arrendamientos que en todos los casos tenían la posibilidad de

³ ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

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.

(...)

Expediente: 50001-33-33-007-2020-00121-01
Auto: Rechaza Apelación

prorrogas automáticas, al tenor de lo expresado por la Sentencia de Unificación que en materia de actio de in rem verso profirió por la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, de diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012) -Radicación: 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24.897), Actor: MANUEL RICARDO PÉREZ POSADA ; que entre otros apartes reza: "...en algunas ocasiones al reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa como fuente de obligaciones en derecho administrativo en casos de obras adicionales solicitadas por la entidad demandada y no pagadas por ausencia de contrato adicional, cuando dicha ausencia se hubiere configurado exclusivamente por conducta de la Administración Pública [...] En consecuencia se da concepto favorable al acuerdo presentado, por ende, se dispondrá el envío de la presente acta, junto con los documentos pertinentes, al Juzgado Administrativo del Circuito correspondiente, para efectos de control de legalidad"⁴

En virtud de lo anterior, el acuerdo conciliatorio fue remitido al Juez para que se surtiera el correspondiente trámite de aprobación judicial.

II. PROVIDENCIA APELADA⁵

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto proferido el 06 de noviembre de 2020, improbió el acuerdo conciliatorio celebrado el 10 de agosto de 2020 ante la Procuraduría 206 Judicial I Para Asuntos Administrativos de Villavicencio, entre GALVIS INMOBILIARIA S.A.S y el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, en atención a los siguientes argumentos.

En primera medida, manifestó que se evidenciaba la falta de poder otorgado a la entidad demandada, así como la falta de certificación expedida por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio en el trámite conciliatorio, deponiendo la indebida representación del extremo pasivo y la ausencia de pronunciamiento por parte del Comité de Conciliación del ente Territorial.

Indicó que, si bien es cierto, el hecho dañoso se funda en que la sociedad Galvis Inmobiliaria S.A.S fue perjudicada económicamente por el Municipio de Villavicencio por no haber recibido el canon de arrendamiento de los 30 días de

⁴ Se cita archivo digitalizado TYBA: 50001333300720200012100_PRUEBAS_10-08-2020 3.05.40 P.M. Pdf (Página PDF 34-35)

⁵ Se cita archivo digitalizado TYBA: 50001333300720200012100_ACT_aUTO DECIDE_6-11-2020 6.21.03 P.M. Pdf

enero y 14 días de febrero de 2020, estando el inmueble ocupado por la demandada; lo cierto es que, para que haya lugar a la reparación de los perjuicios, es necesario que la actuación de la autoridad comporte el constreñimiento o coacción del particular en la prestación de un servicio.

Aunado a ello, fundó su decisión en la Sentencia de Unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado del año 2012, en la cual se precisaron y delimitaron los alcances de la figura del enriquecimiento sin causa ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tanto desde la perspectiva procesal como sustancial.

Sobre el particular precisó:

“De la anterior sentencia de unificación, se extrae que por regla general ante la ausencia de un contrato estatal la actio in rem verso resulta improcedente, sin embargo se establecen tres (3) hipótesis excepcionales de procedencia, a saber: i) cuando la entidad pública, sin participación o culpa del particular y en virtud de su supremacía o de su imperio constriñó o impuso al particular la ejecución de una prestación o el suministro de un bien por fuera de un contrato estatal; ii) en los casos de urgencia o necesidad para evitar una amenaza o lesión inminente e irreversible al derecho a la salud; y iii) cuando se omitió la declaratoria de urgencia manifiesta⁶”

Por consiguiente, concluyó improbar el acuerdo conciliatorio sometido a escrutinio judicial.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN⁷

Inconforme con la referida decisión, la apoderada de la sociedad GALVIS INMOBILIARIA S.A.S interpuso recurso apelación, solicitando que se revoque la decisión de improbar la conciliación surtida ante la a Procuraduría 206 Judicial I Para Asuntos Administrativos de Villavicencio el 10 de agosto de 2020, por las razones que a continuación se exponen sucintamente:

⁶ Se cita archivo digitalizado TYBA: 50001333300720200012100_ACT_AUTO DECIDE_6-11-2020 6.21.03 P.M. Pdf (Página PDF 16-17)

⁷ Se cita archivo digitalizado TYBA: 50001333300720200012100_ACT_AGREGAR MEMORIAL_15-01-2021 3.13.29 P.M. Pdf

Manifiesta que no comparte lo señalado por el *a quo*, teniendo en cuenta que en el *sub lite* obra certificación del comité de conciliación del municipio de Villavicencio, el cual aprobó que se conciliara por el monto respectivo. Además, frente a los poderes indica que los mismos fueron enviados y reconocidos por el agente del Ministerio Público el día de la audiencia.

Menciona que la finalidad de la conciliación es evitar un litigio en donde la entidad pública resultaría más perjudicada, pues, tal y como está demostrado, se tiene que ésta ocupó de manera permanente el bien inmueble objeto del contrato de arrendamiento para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 al 14 de febrero de la misma anualidad.

Reconoce la importancia de realizar un estudio minucioso y detallado del *sub examine*; no obstante reitera que “no se trata de un fallo donde se ha dado todo el debate probatorio con la interacción de las partes sino de aprobar un acuerdo de conciliación que ya ha tenido un control previo por parte del Ministerio Público y de la misma demandada, quien de no haber sido cierto los hechos de la solicitud no hubiera aceptado conciliar el monto solicitado o al menos conciliar solo el pago del canon, ya que no aceptó pagar los intereses de mora”⁸

Finalmente, refiere que la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio debe ceñirse a los aspectos determinados en la Ley.

IV. CONSIDERACIONES

Previo a resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto por la parte convocante contra la providencia del 6 de noviembre de 2020, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante la cual se improbó el acuerdo conciliatorio suscrito entre GALVIS INMOBILIARIA S.A.S y el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, resulta del caso precisar la normatividad aplicable al *sub examine*.

Al respecto se tiene que el recurso de apelación fue interpuesto por la parte convocante el **11 de noviembre de 2020**⁹, y fue concedido por el Juzgado Séptimo

⁸ Se cita archivo digitalizado TYBA: 50001333300720200012100_ACT_AGREGAR MEMORIAL_15-01-2021 3.13.29 P.M. Pdf (Página PDF 4)

⁹ Se cita archivo digitalizado TYBA: 50001333300720200012100_ACT_AGREGAR MEMORIAL_15-01-2021 3.13.29 P.M. Pdf

Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el **12 de febrero de 2021**¹⁰ en virtud de lo señalado por el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 el cual fue modificado por el numeral 3° del artículo 62 de la Ley 2080 de 2021¹¹

Ahora bien, en vista de que para el 11 de noviembre de 2020 aún se encontraba vigente el artículo 243 de Ley 1437 de 2011 sin la modificación realizada por la Ley 2080 de 2021. Destaca el Despacho que para el *sub examine*, no resulta aplicable esta última normatividad, específicamente el numeral 3° del artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 del 25 de enero de 2021 “*por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*”, por no encontrarse vigente al momento en la parte presentó el recurso de apelación.

Una vez señalado lo anterior, resulta determinante establecer si la providencia impugnada en el *sub judice* es susceptible de apelación o no, en efecto, el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, dispuso las providencias sobre las cuales procedía el recurso de apelación, en los siguientes términos:

*“Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. **También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:***

1. *El que rechace la demanda.*
2. *El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
3. *El que ponga fin al proceso.*
4. ***El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.***
5. *El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
6. *El que decreta las nulidades procesales.*

¹⁰ Se cita archivo digitalizado TYBA: 50001333300720200012100_ACT_AUTO CONCEDE_12-02-2021 4.53.39 P.M. Pdf

¹¹ Artículo 62. Modifíquese el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

(...)

Artículo 243. *Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:*

(...)

3. *El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.*

Expediente: 50001-33-33-007-2020-00121-01

Auto: Rechaza Apelación

7. *El que niega la intervención de terceros.*
8. *El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
9. *El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

“Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

“(...)” (Resaltado fuera de texto)

En relación con el artículo anteriormente citado, se tiene que todos los autos allí enunciados serán susceptibles de apelación cuando estos sean dictados por los Jueces Administrativos, empero, el Legislador delimitó el alcance de la impugnación sobre los numerales 1, 2, 3 y 4, como quiera que los mismos solo podrán ser apelables cuando sean proferidos por los Tribunales Administrativos en primera instancia.

Al respecto, ha precisado el Consejo de Estado:¹²

“De conformidad con el artículo en cita, todo auto proferido con fundamento en esos enunciados por un Juzgado Administrativo es susceptible de ser impugnado, no obstante, se limitó el ámbito de la apelación cuando aquellos fueran dictados por un Tribunal Administrativo en primera instancia, contemplando esta posibilidad únicamente para los casos fundados en los numerales 1, 2, 3 y 4, lo cual podría entenderse, a primera vista, como una vulneración del derecho a la igualdad y un recorte injustificado del principio de la doble instancia, pues, lógicamente, tendrá una mayor garantía aquella persona que, en virtud de las normas de competencia, adelante su proceso ante un juzgado administrativo, que quien surta el mismo trámite ante un tribunal administrativo.

“Al respecto, en sentencia C – 329 del 27 de mayo de 2015, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “por los jueces administrativos” contenida en el inciso primero del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, así como el inciso 2° del mismo artículo que señaló “Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia”, para lo cual consideró que el

¹² Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado. Auto del 25 de julio de 2017. Radicado N° 41001-23-33-000-2016-00440-01(59125) Consejero Ponente MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO.

legislador no vulneró su margen de configuración en materia procesal y tampoco se veía vulnerado el derecho a la igualdad, en consonancia con el carácter relativo –que no absoluto– del principio de la doble instancia”.

Así las cosas, se tiene que la norma en cita no resulta contraria a derecho y por consiguiente es aplicable al caso en comento.

De lo anterior, el Despacho encuentra que el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 no previó la posibilidad de incoar apelación contra el auto que impruebe conciliación, pues solo la estableció cuando: *i*). Cuando verse contra el auto que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales; *ii*). Cuando este sea interpuesto únicamente por el Ministerio Público. A partir de lo anterior, en el *sub lite* se tiene que la parte convocante impetró recurso de apelación contra el auto proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito el cual improbió acuerdo conciliatorio, y, si bien es cierto el *a quo* manifestó la posibilidad de acceder al recurso en vista de lo reglado por el numeral 3° del artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, destaca el Despacho que la apelación interpuesta por la parte convocante deviene en improcedente, como quiera que, el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 –norma aplicable al *sub examine* –, no anuncia tal posibilidad y en esto cometió un yerro la Juez de primera instancia al haber concedido el recurso.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha precisado¹³:

“Ahora bien, analizado el expediente de la referencia, para el Despacho el recurso de apelación interpuesto por la parte convocante deviene en improcedente, toda vez que, a la luz de los postulados y la interpretación que antes se realizó del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, contra la providencia que imprueba la conciliación prejudicial no procede la impugnación.

“Sobre el particular, conviene recordar que el Tribunal a quo consideró procedente darle trámite al recurso de apelación interpuesto por la parte convocante con sustento en el artículo 65A de la Ley 23 de 1991, norma que, al respecto, determinó tanto la competencia para dictar providencias que aprueben o imprueben los acuerdos conciliatorios.

(...)

¹³ Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado. Auto del 25 de julio de 2017. Radicado N° 41001-23-33-000-2016-00440-01(59125) Consejero Ponente MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO.

“No obstante lo anterior, el numeral 4 el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a diferencia de la norma antes transcrita, limitó la apelación únicamente para el auto que apruebe el acuerdo conciliatorio, ello aunado a que aquel solo podrá interponerse por el Ministerio Público” (Subraya fuera de texto)

Corolario con lo anterior, dado que en el presente caso la parte convocante de la conciliación presentó el recurso de apelación contra el auto del 6 de noviembre de 2020 proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito, mediante el cual se improbió el acuerdo conciliatorio, y de conformidad con el artículo 243 *ibídem*, tal decisión no es apelable ante esta Corporación, el Despacho rechazará el recurso por improcedente.

Por consiguiente, el Despacho

RESUELVE :

PRIMERO: RECHAZAR por improcedente el recurso interpuesto en contra del auto proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 6 de noviembre de 2020, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen para que le dé el trámite correspondiente.

Firmado Por:

**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
MAGISTRADO**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO MIXTO 002 VILLAVICENCIO-META

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:

fe48dcf0665b55355d2b4e31dd84d215f5b60c73e886cc0f4b8154357d22b169

Expediente: 50001-33-33-007-2020-00121-01
Auto: Rechaza Apelación

Documento generado en 29/06/2021 11:51:14 AM

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

Expediente: 50001-33-33-007-2020-00121-01
Auto: Rechaza Apelación