

**TRANSACCION - Concede, aprueba, accede a la solicitud de terminación o cesación del proceso por transacción. Restitución de bien inmueble arrendado / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Transacción. Accede, concede, aprueba**

Una vez revisado el expediente encuentra la Sala que el 5 de febrero de 2008 se solicitó la terminación del proceso, como consecuencia del contrato de transacción contenido en el acta de acuerdo y compromiso no. 3 celebrado entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y la Comunidad del Buen Pastor (provincia de Medellín), (...) Debido a que la entidad pública demandada reconoció el incumplimiento en la obligación de restitución del inmueble arrendado y el retraso en el pago de los cánones de arrendamiento, las partes involucradas en este proceso decidieron celebrar el contrato de transacción mencionado, en el cual el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC se obligó restituir a la Comunidad del Buen Pastor (provincia de Medellín), en forma directa y definitiva, el inmueble el 31 de octubre de 2009. Así mismo, reconoció los cánones de arrendamiento desde el 1 de noviembre de 2007 hasta el 31 de octubre de 2009 por un valor mensual de cincuenta y dos millones de pesos (\$52'000.000), los cuales serían consignados en la cuenta de ahorros no. 1018-5000385 de Bancolombia a nombre de la comunidad El Buen Pastor y a solicitar de mutuo acuerdo la terminación del presente proceso de restitución de inmueble (fol.275-276 c.ppl). (...) Del contenido de los documentos aportados por las partes encuentra la Sala en primer lugar que, la entidad demandada estaba plenamente facultada para celebrar el contrato de transacción con la Comunidad del Buen Pastor, por cuanto a través de la resolución no. 1188 del 9 de mayo de 2008, el Ministerio del Interior y de Justicia autorizó al Director General del Instituto Nacional penitenciario y Carcelario – INPEC para celebrar dicho acuerdo dentro del proceso de restitución de inmueble arrendado radicado bajo el No. 05001-23-31-000-2000-4681-01 (...) cumpliéndose de esta manera con el requisito establecido en el artículo 218 del Código Contencioso Administrativo. (...) En segundo lugar que, con la certificación expedida por la Tesorera General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, se acredita el pago efectivo de los cánones de arrendamiento hasta la fecha en que se solicitó la terminación del proceso por transacción, (...) En cuanto a la entidad demandante advierte la Sala que, tanto la señora María Ligia Usma Idarraga como el doctor Luis Alfonso Ríos Betancourt se encontraban legitimados para suscribir el acuerdo, por cuanto la primera ostentaba la calidad de Superiora Provincial de la Comunidad del Buen Pastor (provincia de Medellín) para el momento de suscripción del mismo y, el segundo ostentaba la calidad de apoderado judicial de la comunidad religiosa al momento de la suscripción del contrato, autorizado expresamente para transigir mediante poder especial debidamente otorgado por el representante legal de la demandante (...) Aunado a lo anterior, vale la pena poner de presente que no se observa que el acuerdo logrado entre las partes cause un detrimento injustificado a la entidad pública demandada, por cuanto lo estipulado en el contrato de transacción guarda correspondencia con lo solicitado en las pretensiones de la demanda, esto es, la restitución a la Comunidad del Buen Pastor en forma directa y definitiva del inmueble arrendado; así como el pago de los cánones de arrendamiento desde el 1 de noviembre de 2007 hasta el 31 de octubre de 2009, fecha en la cual el Inpec se comprometió a restituir el bien a paz y salvo por concepto de servicios públicos. Así las cosas, toda vez que el contrato de transacción suscrito el 25 de octubre de 2007 fue celebrado válidamente entre las partes, pues consta por escrito, no causa detrimento injustificado al patrimonio de la entidad pública demandada, cuenta con autorización por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y se encuentra suscrito por las personas legalmente facultadas para obligar a las partes involucradas en el proceso de la referencia, la

Sala accederá a la solicitud de terminación del proceso por transacción, de conformidad con lo establecido en el artículo 340 del C.P.C.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 340

**TRANSACCION - Definición, noción, concepto**

De acuerdo con el contenido del artículo 2469 del Código Civil la transacción es un contrato mediante el cual las partes dan por terminado extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual, por lo que es considerado como un mecanismo de solución directa de controversias, en el que las partes llegan a un arreglo amigable sobre un conflicto existente, ya sea de un conflicto que se encuentra en curso ante una autoridad judicial o que aún no ha sido sometido a su consideración. Debido a la naturaleza autocompositiva de este medio de terminación de conflicto es evidente que dicho acuerdo consensual debe estar fundado en concesiones recíprocas de las partes inmersas en el conflicto, pues no puede considerarse que existe una transacción cuando simplemente una de las partes renuncia a sus derechos mientras la otra hace imponer los suyos, consideración que resulta apenas razonable si se tiene en cuenta que las obligaciones adquiridas en el contrato de transacción surgen de un acuerdo libre y voluntario entre las partes con el fin de dar por terminada una controversia de la mejor manera posible. Además, se encuentra que el artículo 340 del Código de Procedimiento Civil regula el trámite de la transacción como forma de terminación anormal del proceso. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto ver la sentencia de 28 de febrero de 2011, exp. 28281

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CIVIL - ARTICULO 2469 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 340

**TRANSACCION - Características y requisitos o exigencias**

De las definiciones legales y jurisprudenciales expuestas en la jurisprudencia en comento se extraen tres elementos que caracterizan a la transacción: (i) la existencia de un derecho dudoso o de una relación jurídica incierta, aunque no esté en litigio; (ii) la voluntad o intención de las partes de mudar la relación jurídica dudosa por otra relación cierta y firme, y (iii) la eliminación convencional de la incertidumbre mediante concesiones recíprocas. Esos elementos deberán acompañarse del cumplimiento de las siguientes exigencias: (i) la observancia de los requisitos legales para la existencia y validez de los contratos; (ii) recaer sobre derechos de los cuales puedan disponer las partes, y (iii) tener capacidad, en el caso de los particulares, y competencia, en el evento de entidades públicas, para vincularse jurídicamente a través de un contrato de esa naturaleza.

**COSTAS - No condena. Transacción**

En aplicación a lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 340 del C.P.C. la Sala se abstendrá de condenar en costas a la entidad pública demandada, por cuanto las partes llegaron a un acuerdo sobre la totalidad de las pretensiones reclamadas en el proceso de la referencia sin que hubiesen hecho alguna manifestación frente a las costas del proceso.

**AUTO INTERLOCUTORIO - Decisión de sala. Aprobación de solicitud de terminación del proceso por transacción**

Se pone de presente a las partes que según lo establecido en el artículo 146 A del Código Contencioso Administrativo, por versar la decisión sobre el numeral 3 del artículo 181 de la misma codificación, esta providencia interlocutoria debe ser adoptada por la Sala.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 146A

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente:** RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO

Bogotá D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015).

**Radicación número:** 05001-23-31-000-2000-04681-01(26137)

**Actor:** COMUNIDAD DEL BUEN PASTOR

**Demandado:** INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC

**Referencia:** ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (AUTO APRUEBA O ACCEDE SOLICITUD DE TERMINACION DE PROCESO POR TRANSACCION)

Procede la Sala a pronunciarse sobre la solicitud de terminación del proceso por la celebración de un contrato de transacción entre las partes, presentada el 5 de febrero de 2008 por el apoderado judicial de la parte demandante, Comunidad del Buen Pastor; por la Superiora provincial de la Comunidad del Buen Pastor, la señora María Ligia Usma Idarraga y por el apoderado judicial del INPEC (fl. 273-277, c.1).

**1. ANTECEDENTES**

A continuación se transcriben los siguientes antecedentes relevantes para resolver la solicitud elevada por las partes:

1.- El 7 de diciembre del año 2000, obrando a través de apoderado judicial, la Comunidad del Buen Pastor (provincia de Medellín), entidad religiosa sin ánimo de

lucro, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, en ejercicio de la acción de restitución de inmueble arrendado contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, con el propósito de que fuera declarado el incumplimiento del arrendatario al no restituir el inmueble arrendado a la terminación del contrato a 31 de enero de 2000. Así mismo, solicitó dar por terminado el contrato de arrendamiento y decretar la restitución del inmueble objeto del contrato (fol. 24-32, c.2).

2.- Mediante auto del 31 de agosto de 2001, el Tribunal aquo dispuso admitir la demanda presentada por la Comunidad del Buen Pastor contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y notificar en debida forma a la entidad pública demandada (fol. 49, c.2).

3.- Se abrió a pruebas el proceso mediante auto del 20 de febrero de 2002 y, posteriormente, mediante providencia del 4 de junio de 2002 se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión (fl. 74 c. 2)

4.- El 9 de septiembre de 2003, el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió decisión de fondo en la cual dispuso declarar judicialmente terminado el contrato de arrendamiento no. 1515 del 26 de enero de 1999, celebrado entre el INPEC y la Comunidad del Buen Pastor y la consecuente restitución del inmueble arrendado (fl. 91-98 c.ppl).

5.- El 22 de septiembre de 2003, la parte demandada interpuso y sustentó recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia (fol.101-108, c.1), el cual fue admitido por esta Corporación el 16 de enero de 2004 (fl. 195 c. ppl).

6.- El 16 de abril de 2004, el despacho, por solicitud de las partes, decretó la suspensión del proceso hasta el 31 de enero de 2006 y ofició al Tribunal Administrativo de Antioquia con el fin de que hiciera entrega de un título judicial a favor de la parte demandante (fls. 229 y 230 c.ppl).

7.- Mediante providencia del 26 de abril de 2006, se levantó la suspensión del proceso (fl. 238 c.ppl) y por auto del 5 de junio de 2006 se ordenó el traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión (fl. 240 c.ppl).

8.- El 4 de julio de 2006, la parte demandada solicitó nuevamente la suspensión del proceso con el fin de que fuera valorada el acta de acuerdo y compromiso suscrita entre las partes el 26 de enero de 2006; sin embargo, dicha solicitud fue negada por esta Corporación mediante providencia del 31 de julio de 2006 por considerar que en el acta allegada no se menciona que las partes estén de acuerdo en pedir la suspensión del proceso, sino tan solo constituye un arreglo para extender el plazo para la restitución del inmueble arrendado.(fl. 254 y 255 c.ppl).

9.- Mediante escrito radicado el 16 de noviembre de 2006, las partes presentaron una nueva solicitud de suspensión del proceso fundada en las mismas razones de la suspensión del numeral anterior de esta providencia, la que también fue negada en providencia del 27 de noviembre de 2006 por considerar que el demandado no puede ser oído en el proceso hasta tanto no demuestre que ha cumplido con la obligación de pagar los cánones causados (fl. 261-262 c.ppl).

10.- Posteriormente, mediante memorial radicado el 5 de febrero de 2008, las partes solicitaron de manera expresa la terminación del proceso, para lo cual allegaron el acta de acuerdo y compromiso No. 3, suscrito el 25 de octubre de 2007 (fl. 265 – 277 c.ppl).

11.- Teniendo en cuenta el memorial anterior esta Corporación, mediante providencia del 9 de abril de 2008, procedió a requerir al INPEC con el fin de que aportara la autorización del Ministerio del Interior y de Justicia que lo facultaba para efectuar la transacción; igualmente, requirió a la parte demandada con el fin de que acreditara el pago de los cánones de arrendamiento causados durante el curso del proceso. Finalmente, ordenó oficiar al Tribunal Administrativo de Antioquia para que informara si el demandado había probado el pago de los cánones de arrendamiento (fl. 278-281 c.ppl).

12.- Luego de requerir a las partes para que aportaran cierta información necesaria para determinar la legalidad del contrato de transacción suscrito entre las partes el 25 de octubre de 2007, fueron allegados al expediente los siguientes documentos relevantes:

**Documentos allegados por la parte demandada:**

- Copia auténtica de la resolución No. 1188 de fecha 9 de mayo de 2008, suscrita por el Ministro del Interior y de Justicia mediante la cual autorizó al Director General del Inpec, para que llevara a efecto la transacción dentro del presente proceso (fl. 288-289 c.ppl).
- Certificado original expedido por la Tesorera General del Instituto Nacional Penitenciario donde se acreditan los pagos que se le han hecho a la Comunidad del Buen Pastor de Medellín, por concepto de cánones de arrendamiento desde el inicio de contrato de arrendamiento a la fecha de la solicitud de terminación del proceso (fl. 285 a 287 c.ppl).

**Documentos allegados por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Décima de Decisión:**

- Certificado en el que consta que no se encuentra a la fecha ningún depósito por motivo de pago de cánones de arrendamiento que se haya efectuado a la cuenta de depósitos judiciales de esa corporación (fls. 290 a 294 c.ppl).

## **2. CONSIDERACIONES**

Estima la sala que en el presente caso se debe acceder a la solicitud de terminación del proceso por transacción celebrada entre las partes, por los motivos que pasan a exponerse:

### **2.1. REGÍMEN APLICABLE Y NORMATIVIDAD**

De acuerdo con el contenido del artículo 2469<sup>1</sup> del Código Civil la transacción es un contrato mediante el cual las partes dan por terminado extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual, por lo que es considerado como un mecanismo de solución directa de controversias, en el que las partes llegan a un arreglo amigable sobre un conflicto existente, ya sea de un conflicto que se encuentra en curso ante una autoridad judicial o que aún no ha sido sometido a su consideración.

---

<sup>1</sup> *ARTÍCULO 2469. La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual.  
No es transacción el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa.*

Debido a la naturaleza autocompositiva de este medio de terminación de conflicto es evidente que dicho acuerdo consensual debe estar fundado en concesiones recíprocas de las partes inmersas en el conflicto, pues no puede considerarse que existe una transacción cuando simplemente una de las partes renuncia a sus derechos mientras la otra hace imponer los suyos, consideración que resulta apenas razonable si se tiene en cuenta que las obligaciones adquiridas en el contrato de transacción surgen de un acuerdo libre y voluntario entre las partes con el fin de dar por terminada una controversia de la mejor manera posible.

Sobre el particular, la Subsección, en una decisión que por su importancia se cita *in extenso*, precisó<sup>2</sup>:

*La transacción es uno de los mecanismos de solución directa de las controversias contractuales, aunque regido por el derecho privado, en particular por el artículo 2469 del Código Civil, a cuyo tenor:*

*“Artículo 2469. La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual.*

*No es transacción el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa.”*

*En efecto, la transacción es un arreglo amigable de un conflicto surgido entre las partes, que esté pendiente de decisión judicial o que no haya sido sometido aún a ella, por medio de concesiones recíprocas, pues no hay transacción si una de las partes se limita a renunciar sus derechos y la otra a imponer los suyos<sup>3</sup>. Por eso, puede ser definida la transacción como un negocio jurídico por el cual las partes terminan una contienda nacida o previenen una por nacer, haciéndose concesiones recíprocas<sup>4</sup>. Desde el punto de vista procesal es un medio anormal de ponerle fin al proceso, cuando se refiere a la totalidad de las cuestiones debatidas entre las partes del mismo o, en el evento de ser parcial, clausura el debate en relación con las pretensiones sobre las cuales haga referencia<sup>5</sup>.*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2011, exp. 28.281, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>3</sup> Cita original: Cfr. HINESTROSA, FERNANDO, *Tratado de las Obligaciones*, Universidad Externado de Colombia, Tercera Edición, Marzo de 2007, Pág. 735 y ss.

<sup>4</sup> Cita original: Cfr. JOSSEERAND, LOUIS, *Derecho Civil y contratos*, Tomo II, Ed. Jurídicas Europa-América, 1984, pág. 389.

<sup>5</sup> Cita original: “ART. 340. CPC—Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º, num. 162.- Oportunidad y trámite. En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia./ Para que la transacción produzca efectos procesales, deberá presentarse solicitud escrita por quienes la hayan celebrado, tal como se dispone para la demanda, dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a éste, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento de transacción autenticado; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes, por tres días./ El juez aceptará la transacción que se ajuste a las prescripciones sustanciales y declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y

*Es decir, el artículo 2469 del Código Civil le otorga a la transacción el carácter de negocio jurídico extrajudicial, o sea, de acto dispositivo de intereses con efectos jurídicos sustanciales; y de existir un conflicto pendiente entre las partes que lo celebran, con efectos procesales de terminación del respectivo litigio, siempre que se allegue la prueba del mismo para que el juez pueda valorarlo, constatarlo y proceder a finalizar el proceso<sup>6</sup>, en el entendido de que en adelante carece de objeto, porque ya no habría materia para un fallo y de fin, porque lo que se busca con el juicio y la sentencia ya se obtuvo por las propias partes, que, en ejercicio de la autonomía privada, han compuesto o solucionado directamente sus diferencias<sup>7</sup>.*

*Sin embargo, la definición que trae el artículo 2469 del Código Civil de la transacción sobre la base de que se trata de un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual, ha sido criticada por inexacta y deficiente, por dos razones a saber: a) porque este negocio jurídico per se no crea obligaciones sino que las extingue y, b) porque en la definición legal no se incluyó expresamente el elemento de las “concesiones recíprocas de las partes”, que doctrina y jurisprudencia consideran que es en últimas el sello distintivo de esta figura. De ahí que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia haya sentado la siguiente doctrina:*

*“[S]on tres los elementos específicos de la transacción, a saber: primero, la existencia de un derecho dudoso o de una relación jurídica incierta, aunque no esté en litigio; segundo, la voluntad o intención de las partes de mudar la relación jurídica dudosa por otra relación cierta y firme; tercero, la eliminación convencional de la incertidumbre mediante concesiones recíprocas (Cas. civil diciembre 12 de 1938, XLVII, 479-480; cas. junio 6 de 1939, XLVIII, 268). (...) Cabe recordar además que, como también lo ha dicho la Corte, la transacción suele presentarse combinada con otras figuras jurídicas auxiliares y que no se la debe confundir con fenómenos afines, tales como la renuncia de un derecho, la aceptación de una demanda, el desistimiento, la*

---

*versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas, quedando sin efecto cualquier sentencia dictada que no estuviere en firme. Si la transacción sólo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, sólo se celebró entre algunos de los litigantes, el proceso o la actuación posterior a éste continuará respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquélla, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción. El auto que resuelva sobre la transacción parcial es apelable en el efecto diferido, y el que resuelva sobre la transacción total lo será en el efecto suspensivo. / Cuando el proceso termine por transacción o ésta sea parcial, no habrá lugar a costas, salvo que las partes convengan otra cosa./ Si la transacción requiere licencia y aprobación judicial, el mismo juez que conoce del proceso resolverá sobre éstas; si para ello se requieren pruebas que no obren en el expediente, el juez las decretará de oficio o a solicitud de parte y para practicarlas otorgará un término de cinco días o señalará fecha y hora para audiencia, según el caso.”*

<sup>6</sup> *Cita original: Sobre el control jurisdiccional de la transacción ha dicho la Corte Suprema de Justicia: “Para que el acuerdo transaccional sustituya la jurisdicción, porque autocompone el conflicto de intereses, precisa no sólo su ‘ajuste a las prescripciones sustanciales’ sino que la petición cumpla con los requisitos formales que para surtir efectos procesales establece el artículo 340 ibídem, pues no sobra advertir que ellos penden de la aprobación por parte del juez o magistrado. De manera que el juez controla la transacción desde un doble ángulo: como contrato, caso en el cual vela porque él cumpla los requisitos sustanciales, y como medio anormal de ponerle fin al proceso, cuando recae sobre la totalidad de las cuestiones debatidas (pero también cuando es parcial), exigiendo las condiciones formales que para tal acto procesal consagra el artículo 340 ibídem”. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, Auto de 5 de noviembre de 1996. Exp. 4546.*

<sup>7</sup> *Cita original: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia de 22 de febrero de 1971.*

*conciliación, la dación en pago, la remisión de una deuda, el compromiso, y el laudo arbitral.*<sup>8</sup>

*En suma, la transacción elimina un litigio presente o futuro, comporta la extinción de obligaciones e implica la determinación de los intereses contrapuestos dando certidumbre a la relación jurídica en disputa, a través de concesiones mutuas. Por eso, la transacción produce el efecto de cosa juzgada en última instancia entre las partes, sin perjuicio de que pueda impetrarse la declaración de nulidad o de rescisión, en conformidad con la ley (art. 2483 C.C.).*

*Ahora bien, por regla general, la transacción es un contrato consensual (art. 1500 C.C.), es decir, tiene libertad de forma o lo que es igual no requiere de solemnidades, de manera que puede ser celebrado verbalmente o por escrito (en documento público o privado), salvo los casos expresamente señalados en la ley, como cuando afecta bienes inmuebles (arts. 12 del Decreto 960 de 1970, y 2º del Decreto 1250 de 1970), o en los procesos en curso (art. 430 C.P.C.). Además, la transacción debe reunir los requisitos generales de todo negocio jurídico (art. 1502 C.C.), y los presupuestos de validez (capacidad, objeto y causa lícitos, consentimiento exento de vicios -arts. 2476 a 2479 C.C.-, no contrariar las normas imperativas o el orden público o las buenas costumbres).*

*Así, de conformidad con el artículo 2470 del Código Civil, la transacción requiere de la disponibilidad del derecho materia del convenio y capacidad de obrar de las partes que lo celebran y si lo hacen por conducto de apoderado, se exige que éste deba tener expresa facultad para celebrar la transacción en nombre de su poderdante (art. 2471 ejusdem) para que pueda vincularlo y serle oponible sus efectos.*

*En efecto, la transacción requiere que los derechos sean susceptibles de libre disposición por las partes, o sea, que verse sobre derechos e intereses de contenido particular, crediticio o personal, con una proyección patrimonial o económica y que, por lo mismo, resultan renunciables (arts. 15, 1495, 1602 del C.C.), razón por la cual no es posible, por ejemplo, transar en materia de estado civil (arts. 2472 a 2474 C.C.), o sobre derechos que no existen (art. 2475 C.C.).*

*Cabe anotar que, en tratándose de la transacción celebrada por entidades públicas el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, señala que “los representantes de la nación, departamentos, intendencias, comisarías y municipios no podrán transigir sin autorización del gobierno nacional, del gobernador, intendente, comisario o alcalde, según fuere el caso”; y [c]uando por ley, ordenanza o acuerdo se haya ordenado promover el proceso en que intervenga una de las mencionadas entidades la transacción deberá ser autorizada por un acto de igual naturaleza.” Norma que resulta concordante con el artículo 218 del Código Contencioso Administrativo por cuya inteligencia para la terminación de procesos por transacción la Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional; y las demás entidades públicas sólo podrán hacerlo previa autorización expresa y*

---

<sup>8</sup> Cita original: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia de 6 de mayo de 1966, en GJ, t LXV, 634, y XC, 67.

escrita del Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Gobernador o Alcalde que las represente o a cuyo despacho estén vinculadas o adscritas.

Quiere decir lo anterior que para la Nación, los departamentos, los municipios y los establecimientos públicos la celebración de la transacción es restringida, pues requieren cumplir con la autorización previa, expresa y escrita de la autoridad que señala la norma, formalidad que encuentra fundamento en el interés general y el patrimonio público confiado a los agentes del Estado (arts. 1 y 2 Constitucionales); y en el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades de la República (artículos 1, 2, 3, 4, 6, 121 y 122 Constitución Política).

En esta perspectiva, el Consejo de Estado, con base en la normativa civil, ha considerado que la transacción es un contrato<sup>9</sup> y no ha dudado en la procedencia de las transacciones bajo el imperio de las normas civiles por parte de entidades estatales, con la sola diferencia de que en materia de contratación estatal el contrato es solemne y no consensual, lo que implica que la ausencia del documento escrito conlleva a que se miren como no celebrados<sup>10</sup>; además debe ser suscrito por quien tenga la representación legal de la entidad, quien es el único que tiene la competencia para vincularla contractualmente y debe cumplir con las formalidades previstas en la ley para su procedencia, entre ellas la autorizaciones de ley.

Además, se encuentra que el artículo 340 del Código de Procedimiento Civil regula el trámite de la transacción como forma de terminación anormal del proceso de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 340. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE. Artículo modificado por el artículo 1, numeral 162 del Decreto 2282 de 1989. En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia.*

*Para que la transacción produzca efectos procesales, deberá presentarse solicitud escrita por quienes la hayan celebrado, tal como se dispone para la demanda, dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a éste, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento de transacción autenticado; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes, por tres días.*

*El juez aceptará la transacción que se ajuste a las prescripciones sustanciales y declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas, quedando sin efecto cualquier sentencia dictada que no estuviere en firme. Si la*

<sup>9</sup> Cita original: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, sentencia de 16 de marzo de 1998, Exp. 11911.

<sup>10</sup> Cita original: Los artículos 18 y 39 del decreto ley 150 de 1976, 26 y 51 del decreto ley 222 de 1983 y 41 de la ley 80 de 1993 -según el caso-, han impuesto, perentoriamente y por regla general, la solemnidad del escrito para instrumentar la relación jurídico contractual, constituyéndose así en requisito ad substantiam actus y ad probationem. Vid. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, sentencia de 29 de noviembre de 2006, Exp. 16855.

*transacción sólo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, o sólo se celebró entre algunos de los litigantes, el proceso o la actuación posterior a éste continuará respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquella, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción. El auto que resuelva sobre la transacción parcial es apelable en el efecto diferido, y el que resuelva sobre la transacción total lo será en el efecto suspensivo.*

*Cuando el proceso termine por transacción o ésta sea parcial, no habrá lugar a costas, salvo que las partes convengan otra cosa.*

*Si la transacción requiere licencia y aprobación judicial, el mismo juez que conoce del proceso resolverá sobre éstas; si para ello se requieren pruebas que no obren en el expediente, el juez las decretará de oficio o a solicitud de parte y para practicarlas otorgará un término de cinco días o señalará fecha y hora para audiencia, según el caso.”*

En ese orden, de las definiciones legales y jurisprudenciales expuestas en la jurisprudencia en comento se extraen tres elementos que caracterizan a la transacción: (i) la existencia de un derecho dudoso o de una relación jurídica incierta, aunque no esté en litigio; (ii) la voluntad o intención de las partes de mudar la relación jurídica dudosa por otra relación cierta y firme, y (iii) la eliminación convencional de la incertidumbre mediante concesiones recíprocas. Esos elementos deberán acompañarse del cumplimiento de las siguientes exigencias: (i) la observancia de los requisitos legales para la existencia y validez de los contratos; (ii) recaer sobre derechos de los cuales puedan disponer las partes, y (iii) tener capacidad, en el caso de los particulares, y competencia, en el evento de entidades públicas, para vincularse jurídicamente a través de un contrato de esa naturaleza.

En consecuencia, procederá la Sala a determinar si en el caso concreto se cumplieron con todos los requisitos jurisprudenciales y legales para la procedencia de la transacción como medio de terminación anormal del proceso.

## **2.2. CASO CONCRETO**

Una vez revisado el expediente encuentra la Sala que el 5 de febrero de 2008 se solicitó la terminación del proceso, como consecuencia del contrato de transacción contenido en el acta de acuerdo y compromiso no. 3 celebrado entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y la Comunidad del Buen Pastor (provincia de Medellín), contrato que fue suscrito el 25 de octubre de 2007 por el señor Eduardo Morales Beltrán, identificado con C.C. No. 17.181.632 de Bogotá, en calidad de Director General del Inpec; por la hermana María Ligia Usma Idarraga, en su condición de superiora provincial de la Comunidad del Buen

Pastor, identificada con C.C. No. 32.438.132 de Medellín y por el señor Luis Alfonso Ríos Betancourt, identificado con C.C. No. 6.093.137 de Cali, en calidad de apoderado judicial de la comunidad El Buen Pastor (fol. 275 - 277, c.ppl), en dicho acuerdo se estipuló expresamente lo siguiente:

*“PARÁGRAFO PRIMERO: EL INPEC se obliga a restituir antes del quince (15) de noviembre del año dos mil siete (2007), las áreas que fueron incorporadas a las instalaciones de la reclusión de Mujeres de Medellín, en la cláusula cuarta de Acuerdo y Compromiso celebrada el 26 de enero de 2006. Para efectos de establecer las reparaciones locativas del inmueble, aquí referido, el día treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007), se practicará visita conjunta de las partes, a las localidades señaladas, para concertar la realización de las mismas, dejándose convenido desde ahora, que el valor de tales reparaciones locativas será sufragado por partes iguales entre la ARRENDADORA Y EL ARRENDATARIO. CLÁUSULA SEGUNDA: VALOR Y FORMA DE PAGO DE LOS CÁNONES DE ARRENDAMIENTO: el valor mensual a reconocer por los cánones de arrendamiento desde el primero (1) de noviembre de dos mil siete (2007) y hasta el treinta y uno (31) de octubre de dos mil nueve (2009), es la suma de CINCUENTA Y DOS MILLONES DE PESOS MENSUALES (\$52.000.000.00) M/te, pagaderos así: 1) un pago de CINCUENTA Y DOS MILLONES DE PESOS (\$52.000.000.00) M/te en los primeros diez (10) días del mes de diciembre de dos mil siete (2007), correspondiente al canon de noviembre de dos mil siete (2007) y un pago de CINCUENTA Y DOS MILLONES DE PESOS (\$52.000.000.00) M/te en los últimos días del mes de diciembre de dos mil siete (2007), con cargo al certificado de disponibilidad No. 2822, de fecha de expedición veinticinco (25) de octubre de dos mil siete (2007) (...).*

*CLÁUSULA TERCERA: En consecuencia de la suscripción de la presente Acta de Acuerdo y Compromiso No. 3, las partes manifiestan que de mutuo acuerdo, solicitarán la terminación del proceso de RESTITUCIÓN DE INMUEBLE ARRENDADO, el cual se encuentra surtiendo el recurso de apelación interpuesto por el INPEC ante el Consejo de Estado (Sección Tercera), bajo el radicado No. 050001-23-31-000-2000-4681-01, Magistrado Ponente RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, para lo anterior deberá allegarse un original del presente documento al Consejo de Estado dentro del proceso referenciado, junto con los anexos y demás formalidades exigidas*

*por la ley para su aprobación. PARÁGRAFO PRIMERO: EL INSTITUTO NACIONAL, PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, se compromete a restituir el inmueble referido completamente desocupado y a paz y salvo por concepto de pago de servicios públicos, hasta el día treinta y uno (31) de octubre de dos mil nueve (2009) (...)"*

Debido a que la entidad pública demandada reconoció el incumplimiento en la obligación de restitución del inmueble arrendado y el retraso en el pago de los cánones de arrendamiento, las partes involucradas en este proceso decidieron celebrar el contrato de transacción mencionado, en el cual el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC se obligó restituir a la Comunidad del Buen Pastor (provincia de Medellín), en forma directa y definitiva, el inmueble el 31 de octubre de 2009. Así mismo, reconoció los cánones de arrendamiento desde el 1 de noviembre de 2007 hasta el 31 de octubre de 2009 por un valor mensual de cincuenta y dos millones de pesos (\$52'000.000), los cuales serían consignados en la cuenta de ahorros no. 1018-5000385 de Bancolombia a nombre de la comunidad El Buen Pastor y a solicitar de mutuo acuerdo la terminación del presente proceso de restitución de inmueble (fol.275-276 c.ppl).

En cumplimiento a lo pactado por las partes en el contrato de transacción, el 5 de febrero de 2008, el Director General del Inpec, doctor Eduardo Morales Beltrán, el apoderado judicial del Inpec, doctor Nelson Marín Alarcón Sánchez, la superiora provincial de la Comunidad del Buen Pastor, María Ligia Usma Idarraga y el apoderado judicial de la misma comunidad religiosa, doctor Luis Alfonso Ríos Betancourt presentaron solicitud de declaración de terminación del proceso por transacción, en la forma transcrita a continuación (fol. 273-274, c.ppl):

*(...)*

*Que hemos llegado a un acuerdo formal y directo, para la terminación del proceso de la referencia; acuerdo que consignamos en el Acta No. 3, suscrita por las partes, el día veinticinco (25) de octubre de dos mil siete (2007); cuya copia auténtica estamos anexando, debidamente diligenciada, para los fines pertinentes.*

*En armonía con lo anterior, Honorables Magistrados y en desarrollo de lo convenido en la cláusula tercera del acta memorada por el presente escrito, obrando de común acuerdo y en la condición que se registra al pie de nuestras firmas, estamos solicitando a ustedes, con todo respeto, se declare la TERMINACIÓN DEL PROCESO de la referencia, con las formalidades de ley.*

*(...)*

Ahora bien, con el fin de verificar la legitimación y capacidad de las personas que suscribieron el contrato de transacción celebrado el 25 de octubre de 2007, se encuentra probado que tanto el señor Eduardo Morales Beltrán, como el señor Nelson Augusto Moreno Villamil, estaban legitimados para celebrar y obligar a la entidad a la que representan en el contrato de transacción (INPEC), por cuanto, el primero, ostentaba la calidad de Director General del Inpec para el momento de suscripción del contrato y porque en virtud del literal c) del numeral 3 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, se encontraba en la capacidad de celebrar contratos estatales; mientras que el segundo ostentaba la calidad de Jefe de la Oficina Jurídica del Inpec al momento de la suscripción del mismo, expresamente autorizado por la Resolución No. 0711 del 7 de febrero de 2006 (fl. 269 – 271 c.ppl).

Por otra parte, debido a que no se encontraba dentro del proceso la autorización del Ministerio del Interior y de Justicia para efectuar la transacción, el magistrado sustanciador requirió al Inpec, mediante auto del 9 de abril de 2008, con el fin de que allegara la respectiva autorización (fl. 278-281 c.ppl); de igual manera requirió a la parte demandada para que acreditara el pago de los cánones de arrendamiento causados durante el curso del proceso, en los términos del numeral 3º del párrafo 2 del artículo 424 del C.P.C.<sup>11</sup> y al Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Novena de Decisión para que informara si el demandado ha probado el pago de los cánones de arrendamiento durante el curso del proceso. Ese requerimiento fue atendido y, en consecuencia, fueron aportados los siguientes soportes:

**Documentos allegados por la parte demandada:**

- Copia auténtica de la resolución no. 1188 de fecha 9 de mayo de 2008, suscrita por el Ministro del Interior y de Justicia mediante la cual autorizó al Director General del Inpec, para que llevara a efecto la transacción dentro del presente proceso (fl. 288-289 c.ppl).

---

<sup>11</sup>ARTÍCULO 424. RESTITUCION DEL INMUEBLE ARRENDADO. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627> <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se trate de demanda para que el arrendatario restituya al arrendador el inmueble arrendado, se aplicarán las siguientes reglas:

Cualquiera que fuere la causal invocada, el demandado también deberá consignar oportunamente a órdenes del juzgado, en la cuenta de depósitos judiciales, los cánones que se causen durante el proceso en ambas instancias, y si no lo hiciere dejará de ser oído hasta cuando presente el título de depósito respectivo, el recibo de pago hecho directamente al arrendador, o el de la consignación efectuada en proceso ejecutivo.

- Certificado original expedido por la Tesorera General del Instituto Nacional Penitenciario donde se acreditan los pagos que se le han hecho a la comunidad El Buen Pastor de Medellín, por concepto de cánones de arrendamiento desde el inicio de contrato de arrendamiento a la fecha de la solicitud de terminación del proceso (fl. 285 a 287 c.ppl).

**Documentos allegados por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Décima de Decisión:**

- Certificado en el que consta que no se encuentra a la fecha ningún depósito por motivo de pago de cánones de arrendamiento que se haya efectuado a la cuenta de depósitos judiciales de esa corporación (fls. 290 a 294 c.ppl).

Del contenido de los documentos aportados por las partes encuentra la Sala en primer lugar que, la entidad demandada estaba plenamente facultada para celebrar el contrato de transacción con la Comunidad del Buen Pastor, por cuanto a través de la resolución no. 1188 del 9 de mayo de 2008, el Ministerio del Interior y de Justicia autorizó al Director General del Instituto Nacional penitenciario y Carcelario – INPEC para celebrar dicho acuerdo dentro del proceso de restitución de inmueble arrendado radicado bajo el No. 05001-23-31-000-2000-4681-01 (fl. 288-289 c.ppl), cumpliéndose de esta manera con el requisito establecido en el artículo 218 del Código Contencioso Administrativo<sup>12</sup>.

En segundo lugar que, con la certificación expedida por la Tesorera General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, se acredita el pago efectivo de los cánones de arrendamiento hasta la fecha en que se solicitó la terminación del proceso por transacción, los cuales si bien no aparecen depositados en la

---

<sup>12</sup> *ARTÍCULO 218. Modificado por el art. 55, Decreto Nacional 2304 de 1989 Cuando el demandado sea persona de derecho privado, sociedad de economía mixta o empresa industrial y comercial del Estado, podrá allanarse a la demanda en los términos de los artículos 93 y 94 del Código de Procedimiento Civil.*

*La Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional; las demás entidades públicas sólo podrán allanarse previa autorización expresa y escrita del ministro, jefe de departamento administrativo, gobernador o alcalde que las represente o a cuyo despacho estén vinculadas o adscritas.*

*En el evento de allanamiento se dictará inmediatamente la sentencia.*

*Con las mismas formalidades anteriores podrá terminar el proceso por transacción.*

cuenta de depósitos judiciales del Tribunal Administrativo de Antioquia, según certificado aportado por esa Corporación (fl. 296 c.ppl), fueron consignados directamente a la cuenta de la Comunidad del Buen Pastor, tal y como se estipuló en la Cláusula segunda del contrato de transacción celebrado por las partes el 25 de octubre de 2007 (fl. 276 c.ppl).

En cuanto a la entidad demandante advierte la Sala que, tanto la señora María Ligia Usma Idarraga como el doctor Luis Alfonso Ríos Betancourt se encontraban legitimados para suscribir el acuerdo, por cuanto la primera ostentaba la calidad de Superiora Provincial de la Comunidad del Buen Pastor (provincia de Medellín) para el momento de suscripción del mismo y, el segundo ostentaba la calidad de apoderado judicial de la comunidad religiosa al momento de la suscripción del contrato, autorizado expresamente para transigir mediante poder especial debidamente otorgado por el representante legal de la demandante (fl. 1 c. 2).

Aunado a lo anterior, vale la pena poner de presente que no se observa que el acuerdo logrado entre las partes cause un detrimento injustificado a la entidad pública demandada, por cuanto lo estipulado en el contrato de transacción guarda correspondencia con lo solicitado en las pretensiones de la demanda, esto es, la restitución a la Comunidad del Buen Pastor en forma directa y definitiva del inmueble arrendado; así como el pago de los cánones de arrendamiento desde el 1 de noviembre de 2007 hasta el 31 de octubre de 2009, fecha en la cual el Inpec se comprometió a restituir el bien a paz y salvo por concepto de servicios públicos.

Así las cosas, toda vez que el contrato de transacción suscrito el 25 de octubre de 2007 fue celebrado válidamente entre las partes, pues consta por escrito, no causa detrimento injustificado al patrimonio de la entidad pública demandada, cuenta con autorización por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y se encuentra suscrito por las personas legalmente facultadas para obligar a las partes involucradas en el proceso de la referencia, la Sala accederá a la solicitud de terminación del proceso por transacción, de conformidad con lo establecido en el artículo 340 del C.P.C.

En aplicación a lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 340 del C.P.C. la Sala se abstendrá de condenar en costas a la entidad pública demandada, por cuanto las partes llegaron a un acuerdo sobre la totalidad de las pretensiones reclamadas en el proceso de la referencia sin que hubiesen hecho alguna manifestación frente a las costas del proceso.

Por último, se pone de presente a las partes que según lo establecido en el artículo 146 A<sup>13</sup> del Código Contencioso Administrativo, por versar la decisión sobre el numeral 3 del artículo 181 de la misma codificación, esta providencia interlocutoria debe ser adoptada por la Sala.

Por lo expuesto, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- ACCEDER** a la solicitud de terminación del proceso presentada por las partes con ocasión a la celebración del contrato de transacción del 25 de octubre de 2007, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- DECLARAR** terminado el proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil.

**TERCERO.-** No habrá lugar a condena en costas de conformidad con lo establecido en el inciso 4º del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil.

**CUARTO.-** Una vez en firme esta providencia, por Secretaría archívese el proceso de la referencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta de la Sala

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado

**RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

---

<sup>13</sup> Artículo 146 A. Adicionado. Ley 1395 de 2010, artículo 61. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los Tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente. Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1º, 2º, 3º del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia.