

CONCILIACION - Generalidades / CONCILIACION - Requisitos de aprobación del acuerdo conciliatorio / ACUERDO CONCILIATORIO - Requisitos de aprobación

De conformidad con el art. 70 de la Ley 446 de 1998, pueden conciliar, total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial, las personas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, 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. Según la norma vigente, el juez para aprobar el acuerdo, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que no haya operado el fenómeno de la caducidad (art. 61 Ley 23 de 1991, modificado por el art. 81 Ley 446 de 1998). 2. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (art. 59 Ley 23 de 1991 y 70 Ley 446 de 1998). 3. Que las partes estén debidamente representadas y que estos representantes tengan capacidad para conciliar. 4. Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público (art. 65 A Ley 23 de 1991 y art. 73 Ley 446 de 1998).

ACUERDO CONCILIATORIO - Derecho económico disponible / CONCILIACION - Enriquecimiento sin causa / ACCION IN REM VERSO - Conciliación / ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Conciliación

El sub iudice versa sobre un conflicto de carácter particular y contenido económico cuya competencia, ante la inexistencia de un acto administrativo o contrato estatal por demandar, sería de esta Jurisdicción a través de la acción de reparación directa (art. 86 C.C.A.), por la vía de la pretensión in rem verso. En efecto, las pretensiones objeto de la conciliación por parte del demandante, según alega el mismo y se alude en el acuerdo, consisten en el pago de una suma de dinero como compensación por unos servicios de parqueo prestados durante cuatro años, cuatro meses y veintiocho días, situación que se presenta como un presunto enriquecimiento sin causa por parte del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá, a costa de un supuesto empobrecimiento del señor Reyes Buitrago, pago a que cree tener derecho el solicitante por el daño originado en las acciones y omisiones de la administración. Los derechos discutidos son meramente económicos y en consecuencia disponibles por las partes.

ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Condiciones / ACCION IN REM VERSO - Condiciones / REITERACION JURISPRUDENCIAL - Enriquecimiento sin causa. Configuración / ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Reiteración jurisprudencial. Configuración / REITERACION JURISPRUDENCIAL - Acción in rem verso / ACCION IN REM VERSO - Reiteración jurisprudencial

No obstante que la Corporación ha aplicado la figura del enriquecimiento sin causa y ha aceptado en algunos eventos la acción de reparación directa con pretensión in rem verso para reclamar la compensación de quien sufre una disminución patrimonial, originada en aquellas situaciones en que no mediando un contrato, el actor entregó un bien, ejecutó un servicio o una obra recibida a satisfacción por la entidad pública demandada sin que la misma la haya cancelado, lo cierto es que en el presente asunto están acreditados los supuestos que harían prosperar aquélla, en conformidad con los elementos que deben concurrir para su configuración, según jurisprudencia reciente en la que se adoptó la posición actual de la Sala. Conforme a la sentencia (citada), la tesis que en esta oportunidad reitera la Sala, para que se produzca el enriquecimiento sin causa y prospere la

acción in rem verso, fundada en el principio de equidad pero sujeta a la legalidad y a la licitud que deben gobernar todas las actuaciones y situaciones en el mundo del derecho, es menester que concurren las siguientes condiciones: 1) Que haya un enriquecimiento en el patrimonio de una persona; 2) Que exista un empobrecimiento correlativo en el patrimonio de otra; 3) Que el enriquecimiento y el empobrecimiento presentando no tenga una causa jurídica que lo sustente, lo que equivale a decir que debe ser injusto e ilegítimo; 4) Que el empobrecido no tenga otro medio para reclamar y obtener compensación de su detrimento frente al enriquecido, es decir, que la acción emerja con carácter subsidiario, evitando que ella se convierta en la vía general y principal a fin de resolver todo conflicto; y 5) Que con la misma no se intente desconocer o burlar una disposición imperativa de la ley. Nota de Relatoría: Ver Sentencia de 7 de junio de 2007, Exp. 14669, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

MINISTERIO PUBLICO - Audiencia de conciliación / AUDIENCIA DE CONCILIACION - Ministerio público. Intervención

La Sala advierte que en la audiencia se contó con la asistencia e intervención del Ministerio Público, la cual es obligatoria (parágrafo 2º art. 72 ley 446 de 1998) y que tal funcionario manifestó, no tener ninguna objeción en relación con el acuerdo logrado.

CONCILIACION JUDICIAL - Aprobación acuerdo conciliatorio / ACUERDO CONCILIATORIO - Aprobación. Enriquecimiento sin causa / ACUERDO CONCILIATORIO - Cosa juzgada / COSA JUZGADA - Acuerdo conciliatorio

Como el acuerdo guarda armonía con las directrices jurisprudenciales de la Sala sobre indemnización de perjuicios por este concepto, esto es, en tanto existió un enriquecimiento de la entidad demandada, a costa de un empobrecimiento del demandante, sin causa jurídica alguna y sin que exista otra acción procesal para reclamar los perjuicios sufridos por la parte que vio empobrecido su patrimonio. Y por otra parte el acuerdo es congruente con lo pedido en la demanda, y se realizó según lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 640 de 2001, se aprobará la conciliación con la advertencia de que conforme al artículo 66 de la Ley 446 de 1998, el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO

Bogotá, D.C., primero (1) de octubre de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 25000-23-26-000-1997-04620-01(16849)

Actor: MANUEL ANTONIO REYES

Demandado: FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE SANTA FE DE BOGOTA

Referencia: APROBACION DE CONCILIACION

Decide la Sala sobre la conciliación judicial celebrada entre las partes el 7 de diciembre de 2006, ante esta Corporación.

I. ANTECEDENTES DEL PROCESO

1. Mediante escrito presentado el 27 de junio de 1997 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el señor Manuel Antonio Reyes Buitrago, a través de apoderado judicial presentó demanda en ejercicio de la acción de reparación directa en contra del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá, con las siguientes pretensiones:

“1°.- Que el FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE SANTAFE (sic) DE BOGOTA DISTRITO CAPITAL, es administrativamente responsable de los perjuicios materiales de orden (sic) económico causados al señor MANUEL ANTONIO REYES BUITRAGO, por el valor del parqueo de Trece (13) vehículos marca VOLKSWAGEN Brasilia pertenecientes a la citada entidad.

“2°.- Condenar en consecuencia al FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE SANTAFE (sic) DE BOGOTA DISTRITO CAPITAL, como reparación del daño ocasionado, a pagar a mi poderdante, los perjuicios de orden (sic) económico los cuales se estiman como mínimo en la suma de----- (\$41'652.000,=)MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA y conforme a lo que resulte probado dentro del proceso.

“3°.- La Condena respectiva, será actualizada de conformidad con lo previsto en el Art. 178 del C.C.A., y se reconocerán los intereses legales, liquidados con la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor desde la fecha de ocurrencia de los Hechos (sic), hasta cuando se le dé (sic) cabal cumplimiento a la Sentencia (sic) que le ponga fin al proceso.

“4°.- La parte Demandada (sic) dará cumplimiento a la Sentencia (sic), en los términos de los Arts. 176 y 177 del C.C.A.”

2. Según los hechos que se narran en la demanda, desde el 10 de febrero de 1993 el Mayor Otálvaro quien para esa época era el Comandante de la IV Estación de Policía de Bogotá, ubicada en el barrio San Cristóbal Sur, solicitó de manera verbal al señor Manuel Antonio Reyes Buitrago que le arrendara el parqueadero de su propiedad para guardar 19 vehículos por el término de tres

meses. Transcurrido el referido período, el demandante se acercó a la Estación de Policía para solicitar el retiro de los vehículos y el pago del servicio prestado, sin obtener ninguna respuesta por parte de los Comandantes de turno de la Estación, por lo que su solicitud fue remitida al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá, por ser la entidad propietaria de los vehículos.

La referida entidad tampoco canceló al demandante el monto adeudado, aduciendo que no contaba con la respectiva apropiación presupuestal para el efecto, de manera que no se ha obtenido hasta la fecha el pago por la prestación de tales servicios.

3. La parte demandada, en su escrito de contestación de la demanda, se opuso a las pretensiones y propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y la de falta de formalidades de los requisitos de la demanda. Señaló que entre el señor Manuel Antonio Reyes Buitrago y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá nunca se celebró un contrato de arrendamiento, sino que por el contrario, con quien se celebró un contrato de manera verbal, fue con el Comandante de la IV Estación de Policía de Bogotá. Manifestó que la demanda estuvo mal formulada porque la entidad demandada es una persona jurídica con autonomía administrativa y presupuesto propio distinta a la Policía Nacional.

4. El 29 de abril de 1999, el proceso se falló por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera, en sentencia que resolvió declarar: (i) no configurada la ausencia del presupuesto material de legitimación en la causa por pasiva, (ii) no probada la excepción de ineptitud formal de la demanda y (iii) declaró que el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital se enriqueció sin justa causa, a raíz de la ocupación de un área del parqueadero San Cristóbal, establecimiento de comercio de propiedad del señor Manuel Antonio Reyes Buitrago, y como consecuencia de lo anterior, iv) condenó al Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital a pagar al señor Manuel Antonio Reyes Buitrago la suma de \$40'755.168,78.

Negó las demás pretensiones de la demanda.

5. La decisión fue apelada por la entidad demandada. La accionada consideró que el daño no es imputable a la persona pública demandada, porque el tenedor de los

vehículos al momento de los hechos era la Policía Nacional quien era responsable del cuidado y conservación de los mismos, incluyendo su parqueo, y el Tribunal nunca probó la existencia de una relación jurídica entre la parte demandante y el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá de la cual se pudiese endilgar responsabilidad al Fondo.

6. En audiencia de 7 de diciembre de 2006, las partes acordaron lo siguiente:

“1. Que el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D. C¹., pagará la suma de \$40.755.168.78 a favor del señor Manuel Antonio Reyes Buitrago.

2. Que el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D. C., reconocerá los intereses de que trata el artículo 177 del C. C. A., a partir de la ejecutoria del auto que apruebe la conciliación.

9. Durante la audiencia de conciliación el señor agente del Ministerio Público manifestó no presentar ninguna objeción al acuerdo conciliatorio, por cuanto el monto conciliado representa un gran ahorro para el patrimonio público.

También pidió el señor Procurador modificar la tesis planteada por la Sección Tercera de esta Corporación, mediante auto de 30 de marzo de 2006, en la cual, se exigió un elemento adicional como es la demostración de la conducta antijurídica de la Administración para que se configure el enriquecimiento sin causa, al respecto señaló:

“En opinión del Ministerio Público la posición jurisprudencial planteada en el auto en mención si bien resulta loable desde la consideración hacer un llamado a una mayor previsión y aplicación estricta de la Ley 80 de 1993, no lo es desde el punto de vista real de lo que ocurre en un país como Colombia en el que las condiciones económicas tanto de los particulares como del propio Estado no permiten ni una planeación ni un compromiso patrimonial a largo plazo.

¹ Mediante Acta 09 del 14 de septiembre de 2006, el Grupo de Conciliación del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, Distrito Capital adoptó la decisión de conciliar, toda vez que *“las circunstancias de modo, tiempo y lugar están plenamente establecidas probatoriamente dentro del proceso contencioso que se encuentra actualmente ante el Consejo de Estado. (...) es indudable que ante las circunstancias del estado del proceso contencioso, una conciliación judicial sería favorable para los intereses del FVS, pero un*

“Lo anterior en manera alguna puede ser tomado como un llamado a desconocer el texto legal, pues por el contrario la regla general indica que siempre que ocurren situaciones en las que por esta vía se debe cancelar el valor de obligaciones derivadas de hechos cumplidos hay lugar al adelantamiento de acciones fiscales, disciplinarias y, a veces, hasta penales en contra de los servidores que por omisión dan lugar al desconocimiento, fundamentalmente, de las leyes de presupuesto; pero, tal determinación de responsabilidades individuales no puede conducir a que el particular de buena fe presta sus servicios o entrega sus bienes sea penado con la pérdida del valor de los bienes y servicios, esta no es una carga que él deba soportar, ella no tiene fundamento constitucional ni legal.

“En criterio del Ministerio Público la creación jurisprudencial de esta exigencia al atribuir la falta de acomodamiento a la ley contractual a culpa exclusiva del administrado, desconoce la realidad de lo que ocurre y conduce a que a futuro - y aún en la actualidad - se genere una problemática que llega hasta el límite de vulnerar gravemente derechos fundamentales...”

I. CONSIDERACIONES

De conformidad con el art. 70 de la Ley 446 de 1998, pueden conciliar, total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial, las personas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado², 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.

Según la norma vigente, el juez para aprobar el acuerdo, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

valor inferior a la propuesta presentada” (fls. 112 a 119 c. ppal).

² Establece el párrafo 3° del art. 1° de la Ley 640 de 2001 que “en materia de lo contencioso administrativo el trámite conciliatorio, desde la misma presentación de la solicitud deberá hacerse por medio de abogado titulado quien deberá concurrir, en todo caso, a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación.”

1. Que no haya operado el fenómeno de la caducidad (art. 61 Ley 23 de 1991, modificado por el art. 81 Ley 446 de 1998).

La demanda fue presentada el 27 de junio de 1997 y se demanda el enriquecimiento sin justa causa del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá D.C. y el consecuente empobrecimiento del señor Manuel Antonio Reyes Buitrago por guardar y cuidar 13 vehículos en el parqueadero de su propiedad, sin haber recibido ningún reconocimiento patrimonial por esa actividad que benefició a la entidad estatal.

El demandante tuvo certeza de la existencia del daño, en la fecha de expedición del Acta de 4 de julio de 1997 proferida por el Gerente del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá D.C., como quiera que fue en esta fecha en la que se retiraron los 13 vehículos de propiedad del Fondo y se dejó constancia expresa de que hasta la fecha no se había cancelado ningún valor por la guarda de los mismos (fls. 23 a 24 del Cuaderno Principal) y tampoco en esa oportunidad se hizo reconocimiento alguno por el servicio prestado.

Lo anterior significa que la demanda fue presentada en tiempo, en tanto que se tenía hasta el 5 de julio de 1999 para demandar, dado que de conformidad con el artículo 136-8 del Código Contencioso Administrativo, la acción de reparación directa “caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contado a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa”.

2. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (art. 59 Ley 23 de 1991 y 70 Ley 446 de 1998).

El *sub judice* versa sobre un conflicto de carácter particular y contenido económico cuya competencia, ante la inexistencia de un acto administrativo o contrato estatal por demandar, sería de esta Jurisdicción a través de la acción de reparación directa (art. 86 C.C.A.), por la vía de la pretensión *in rem verso*. En efecto, las pretensiones objeto de la conciliación por parte del demandante, según alega el mismo y se alude en el acuerdo, consisten en el pago de una suma de dinero como compensación por unos servicios de parqueo prestados durante cuatro años, cuatro meses y veintiocho días, situación que se presenta como un presunto

enriquecimiento sin causa por parte del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá, a costa de un supuesto empobrecimiento del señor Manuel Antonio Reyes Buitrago, pago a que cree tener derecho el solicitante por el daño originado en las acciones y omisiones de la administración. Los derechos discutidos son meramente económicos y en consecuencia disponibles por las partes.

3. Que las partes estén debidamente representadas y que estos representantes tengan capacidad para conciliar.

El accionante compareció al proceso a través de apoderado judicial, en virtud del poder conferido por éste, quien expresamente lo facultó para conciliar (fl. 1 del Cuad. Princ.).

La demandada por su parte compareció al proceso a través de apoderado judicial, en virtud del poder conferido con expresa facultad para conciliar (fl. 133 del Cuad. Princ.).

4. Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público (art. 65 A Ley 23 de 1991 y art. 73 Ley 446 de 1998).

No obstante que la Corporación ha aplicado la figura del enriquecimiento sin causa y ha aceptado en algunos eventos la acción de reparación directa con pretensión *in rem verso* para reclamar la compensación de quien sufre una disminución patrimonial, originada en aquellas situaciones en que no mediando un contrato, el actor entregó un bien, ejecutó un servicio o una obra recibida a satisfacción por la entidad pública demandada sin que la misma la haya cancelado, lo cierto es que en el presente asunto están acreditados los supuestos que harían prosperar aquella, en conformidad con los elementos que deben concurrir para su configuración, según jurisprudencia reciente en la que se adoptó la posición actual de la Sala en los siguientes términos:

“7.1 Los elementos de la teoría

“El no enriquecimiento sin causa es un principio general del derecho cuya aplicación en nuestro ordenamiento se ha realizado por vía

jurisprudencial, a partir de la interpretación del *artículo 8 de la Ley 153 de 1887*.³⁴

“Jurisprudencial y doctrinalmente, la teoría del *“enriquecimiento sin causa”* parte de la concepción de justicia como el fundamento de las relaciones reguladas por el Derecho, noción bajo la cual no se concibe un traslado del patrimonio de un sujeto al de otro, sin que exista una causa eficiente y jurídica para ello.

“Aunque el artículo 831 del Código de Comercio lo regula al señalar que *“nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro”* y de lo previsto en el numeral 1, del artículo 95 de la Constitución, se ha aplicado en consideración a que se trata de un principio, mas que de una disposición legal, que rige las relaciones entre las personas,⁵ en el entendido de que su vigencia no está condicionada a una consagración normativa puesto que ello restringiría su aplicación.

“Es así como la construcción de dicha teoría, se ha producido mediante la definición de sus elementos, realizada especialmente por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en numerosas sentencias⁶. Estos son:

1º) Que exista un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja patrimonial, la cual puede ser positiva o negativa. Esto es, no solo en el sentido de adición de algo, sino también en el de evitar el menoscabo de un patrimonio.

2º) Que haya un empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido haya costado algo al empobrecido, o sea que a expensas de éste se haya efectuado el enriquecimiento.

Es necesario aclarar que la ventaja del enriquecido puede derivar de la desventaja del empobrecido, o a la inversa, la desventaja de éste derivar de la ventaja de aquél.

Lo común es que el cambio de la situación patrimonial se opere mediante una prestación dicha por el empobrecido al enriquecido, pero el enriquecimiento es susceptible de verificarse también por intermedio de otro patrimonio.

³ Cita de la providencia transcrita: “Dispone el artículo: *“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 Cita de la providencia transcrita: “Declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia D 655 del 1º de marzo de 1995.”

⁵ Cita de la providencia transcrita: “Al efecto cabe consultar sentencia proferida por el Consejo de Estado el 8 de mayo de 1995, expediente 8118”.

⁶ Cita de la providencia transcrita: “Ver, entre otras, sentencias de 6 de septiembre de 1935; 6 de septiembre de 1940, M.P. Hernán Salamanca; 10 de diciembre de 1999, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo; 11 de enero de 2000, M.P. Manuel Ardila Velásquez; 10 de diciembre de 1999, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.”

El acontecimiento que produce el desplazamiento de un patrimonio a otro debe relacionar inmediatamente a los sujetos activo y pasivo de la pretensión de enriquecimiento, lo cual equivale a exigir que la circunstancia que origina la ganancia y la pérdida sea una y sea la misma.

3º) para que el empobrecimiento sufrido por el demandante, como consecuencia del enriquecimiento del demandado, sea injusto, se requiere que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica.

En el enriquecimiento torticero, causa y título son sinónimos, por cuyo motivo la ausencia de causa o falta de justificación en el enriquecimiento, se toma en el sentido de que la circunstancia que produjo el desplazamiento de un patrimonio a otro no haya sido generada por un contrato o un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito, como tampoco por una disposición expresa de la ley.

4º) Para que sea legitimada en la causa la acción de in rem verso, se requiere que el demandante, a fin de recuperar el bien, carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasicontrato, un delito, un cuasidelito, o de las que brotan de los derechos absolutos.

Por lo tanto, carece igualmente de la acción... el demandante que por su hecho o por su culpa perdió cualquiera de las otras vías de derecho. El debe sufrir las consecuencias de su imprudencia o negligencia.

5º) La acción... no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.

El objeto del enriquecimiento sin causa es el de reparar un daño, pero no el de indemnizarlo. Sobre la base del empobrecimiento sufrido por el demandante, no se puede condenar sino hasta la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado...".⁷ (Se subraya).

“El referido concepto de enriquecimiento, debe entenderse no sólo cuando ingresen bienes al patrimonio de un sujeto, sino también cuando se evita una erogación. Y especialmente porque el enriquecimiento no se deduce a partir de un mero análisis material, es necesaria su prueba jurídica.

“En efecto, conforme lo ha señalado la doctrina, “la prestación ineficaz o infructífera no sirve de causa para pedir”⁸, como sucede por ejemplo cuando se construye en terreno ajeno, pues el hecho material no produce per se el enriquecimiento del propietario del inmueble, es necesario un juicio de valor respecto de su situación particular, porque dicha circunstancia bien puede representarle una pérdida, cuando su perspectiva económica exigiera un terreno libre de edificaciones.

“En cuanto al elemento alusivo a la ausencia de causa jurídica, cabe precisar que supone “que no haya otra fuente de la obligación como un

⁷ Cita de la providencia transcrita: Gaceta Judicial XLIV, 474.”

⁸ Cita de la providencia transcrita: “Fábrega Ponce, El Enriquecimiento sin causa, tomo 1, Ed. Plaza y Janes, Bogotá, 1996, pág. 238.”

contrato o un hecho ilícito y que no exista otra acción por la que se pueda restablecer el equilibrio perdido..”⁹

“Resulta igualmente necesario advertir que no se aplica la teoría cuando el empobrecimiento tiene por causa el hecho exclusivo del sujeto que lo padece, pues en estos casos debe soportar las consecuencias de sus acciones u omisiones, como lo impone la máxima según la cual a nadie le es dable alegar su culpa en beneficio propio.

“La Sala resalta finalmente, que la teoría del enriquecimiento no puede utilizarse para regular situaciones derivadas de la violación del ordenamiento jurídico o para solucionar eventos determinados por la ineficiente gestión administrativa. De allí que su aplicación no conduzca a la indemnización del daño, sino a la correspondiente compensación, que se define en consideración al empobrecimiento sufrido por el demandante hasta la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado.

“(…)

“7.4 Posición actual de la Sala

“La Sala encuentra indispensable resaltar el carácter subsidiario de la acción *in rem verso* y considera que, para solucionar los problemas que se suscitan con la ejecución de prestaciones cuando no existe contrato, o cuando, como en el presente caso el contrato no es ejecutable, existen otras figuras jurídicas que resultan procedentes.

“Advierte también que, conforme lo ha expuesto reiteradamente la jurisprudencia nacional, la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa impone la concurrencia de todas las condiciones que la configuran, sin que resulte suficiente demostrar únicamente la existencia de un enriquecimiento correlativo a un empobrecimiento.

“La aplicación generalizada de la teoría del enriquecimiento sin causa, para resolver situaciones como las señaladas, ha comportado la omisión de requisitos especialmente relevantes, cuales son que “*el desequilibrio patrimonial no tenga una causa jurídica*”; que “*mediante la pretensión no se eluda o soslaye una norma imperativa*” y que “*el actor no haya actuado en su propio interés ni haya incurrido en culpa o negligencia*”.

“Así sucede frente a eventos derivados del incumplimiento de las obligaciones legales que están a cargo del Estado durante la etapa de formación del contrato estatal, caso en el cual se debe acudir a las figuras propias de la responsabilidad precontractual para que, frente a la prueba del daño alegado y de la imputación del mismo al Estado, por la violación de lo dispuesto en la ley contractual y de las reglas del principio de buena fe que orienta dichas relaciones, se declare dicha responsabilidad y se disponga la consecuente condena a la indemnización plena de todos los perjuicios.

⁹ Cita de la providencia transcrita: “Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, del 28 de agosto de 2001. Expediente: 6673. M.P. Jorge Santos Ballesteros.”

“De igual manera, cuando el particular ejecuta prestaciones sin contrato, obrando por su cuenta y a sabiendas de que no hay siquiera una relación precontractual, pues en este evento se está eludiendo claramente la aplicación de las normas que rigen la formación, existencia y ejecución de los contratos estatales. Se advierte que el particular incurso en esta situación, debe asumir los efectos de su negligencia, pues el daño proviene exclusivamente de su propia actuación.

“Y cuando la situación es generada por la concurrencia de acciones u omisiones provenientes de los dos sujetos, ente público y particular, evento que se presenta generalmente cuando, a pesar de que el contrato no es ejecutable por la falta de alguno de los requisitos que condicionan su ejecución, el particular ejecuta prestaciones, con el asentimiento de la entidad, en la confianza de que prontamente todo se regularizará. En este caso existe intervención concurrente de la entidad y del particular en la producción de los daños que se alegan. De la primera porque desatiende la obligación legal de abstenerse de la ejecución hasta que se cumplan los requisitos legales correspondientes. Y del particular porque, al estar igualmente sometido a dichas normas imperativas, no debe iniciar la ejecución de un contrato que está suspendido legalmente, pues la circunstancia de que la entidad no hubiese cumplido con la obligación de adelantar los trámites administrativos necesarios para que el contrato celebrado sea ejecutable, no lo habilita para iniciar su ejecución y por ende, no configura la responsabilidad exclusiva de la entidad pública frente a los daños derivados del no pago de las prestaciones ejecutadas.”¹⁰

Conforme a la sentencia transcrita, la tesis que en esta oportunidad reitera la Sala, para que se produzca el enriquecimiento sin causa y prospere la acción *in rem verso*, fundada en el principio de equidad pero sujeta a la legalidad y a la licitud que deben gobernar todas las actuaciones y situaciones en el mundo del derecho, es menester que concurren las siguientes condiciones:

- 1) Que haya un enriquecimiento en el patrimonio de una persona;
- 2) Que exista un empobrecimiento correlativo en el patrimonio de otra;
- 3) Que el enriquecimiento y el empobrecimiento presentando no tenga una causa jurídica que lo sustente, lo que equivale a decir que debe ser injusto e ilegítimo;

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 7 de junio de 2007, Exp. 14669, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

4) Que el empobrecido no tenga otro medio para reclamar y obtener compensación de su detrimento frente al enriquecido, es decir, que la acción emerja con carácter subsidiario, evitando que ella se convierta en la vía general y principal a fin de resolver todo conflicto; y

5) Que con la misma no se intente desconocer o burlar una disposición imperativa de la ley.

Con el propósito de establecer si la conciliación lograda por las partes en la audiencia de 7 de diciembre de 2006 cumple con estos presupuestos, la Sala destaca que encuentra demostrado en el proceso que, el 10 de febrero de 1993, el señor Manuel Antonio Reyes Buitrago, permitió el estacionamiento de 13 vehículos de propiedad del Fondo de Vigilancia y Seguridad Distrital en su parqueadero, vehículos que eran operados por el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, a condición, según se expuso en la demanda, de que sería por tan solo 3 meses y de que se celebraría el correspondiente contrato con fundamento en el cual se le pagaría el valor del parqueo causado por ese período.

Se encuentra probado de igual manera, con el Acta de 4 de julio de 1994, que el Fondo de Vigilancia y Seguridad Distrital ocupó el espacio destinado al parqueo de los trece vehículos por el término de cuatro años, cuatro meses y veintiocho días, sin que hubiere cancelado al propietario de este establecimiento de comercio suma alguna por tal servicio del que se benefició, presentándose, además, ausencia de contrato u otro título que ampare el respectivo reconocimiento y pago (fls. 23 a 24 del Cuad. Princ.).

Conclusiones que tienen, su fundamento probatorio en los documentos originales obrantes en el expediente, entre las cuales se encuentran:

(i) Oficio de 19 de noviembre de 1996, dirigido por el apoderado del señor Manuel Antonio Reyes Buitrago, al Gerente del Fondo de Vigilancia y Seguridad, mediante el cual solicita se certifique el listado de los vehículos que se encuentran en su parqueadero y si son propiedad del Fondo (fl. 7 del Cuad. No. 2).

ii) Original de la respuesta a la anterior solicitud expedida el 12 de diciembre de 1996, por el Gerente del Fondo de Vigilancia y Seguridad, en el que se informa de

los trece vehículos que se encuentran en el parqueadero de propiedad del señor Reyes Buitrago y que pertenecen al fondo (fl. 8 del Cuad. No. 2).

iii) Licencia de funcionamiento del parqueadero San Cristóbal de propiedad del señor Manuel Antonio Reyes Buitrago, ubicado en la calle 13 sur No. 8-71 Este (fl. 13 de Cuad. No. 2).

iv) Certificado de Registro Mercantil del establecimiento de comercio denominado “San Cristóbal” de propiedad Manuel Antonio Reyes Buitrago (fls. 14 y 15 del Cuad. No. 2).

v) Copia auténtica de la matrícula sanitaria del parqueadero San Cristóbal (fl. 16 del Cuad. No. 2).

vi) Original del acta de conciliación expedida por el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá D.C. el 4 de julio de 1997, mediante la cual se dejó constancia de la entrega de los vehículos que se encontraban ubicados en el parqueadero “San Cristóbal” desde el 10 de febrero de 1993. En esta se expidió constancia de:

“(…)

“Con este documento se hace constar que los siguientes vehículos:

VEHÍCULO	SIGLA	CHASIS	MOTOR
BRASILIA	0399	BQ027526	BN718059
BRASILIA	0397	BQ027324	BN717519
BRASILIA	0499	BQ027518	BN718034
BRASILIA	0455	BQ027386	BN717505
BRASILIA	0299	BQ027555	BN718098
BRASILIA	0341	BQ027352	BN718265
BRASILIA	0509	BQ027323	BN717512
BRASILIA	0532	BQ027424	BN717794
BRASILIA	0398	BQ027354	BN717651
BRASILIA	0490	BQ027386	BN717677
BRASILIA	0264	BQ027574	BN718139
BRASILIA	0531	BQ027387	BN717486
BRASILIA	0510	BQ027470	BN717919
ARO CARPATI	1401	0144009	163457

“se encontraban en el parqueadero anteriormente anotado desde la fecha mencionada anteriormente (02-10-93), hasta el ocho (8) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997), día en el cual serán retirados para entregarlos a las personas a quienes se les adjudicó el día 26 de junio del presente en remate celebrado por el Martillo - Banco Popular. Cabe anotar que el Fondo de Vigilancia y Seguridad no ha cancelado hasta la fecha ningún canon de arrendamiento por los citados vehículos”
(Resaltado por fuera del texto original; fls. 23 a 24 del Cuad. Princ.).

Así mismo, está acreditado que este daño es imputable a la entidad demandada, puesto que evaluadas conjuntamente las pruebas permiten a la Sala concluir que al señor Manuel Antonio Reyes Buitrago se le causó un detrimento en su patrimonio como consecuencia del estacionamiento de trece (13) vehículos en el parqueadero de su propiedad, sin la existencia de un contrato perfeccionado y ejecutable y sin recibir un pago a cambio por el servicio prestado.

Por otra parte, la Sala advierte que en la audiencia se contó con la asistencia e intervención del Ministerio Público, la cual es obligatoria (parágrafo 2º art. 72 ley 446 de 1998) y que tal funcionario manifestó, no tener ninguna objeción en relación con el acuerdo logrado.

Por tanto como, con la conciliación no se lesionan los intereses de la entidad demandada, puesto que existe prueba suficiente para llegar a las conclusiones que dedujo el *a quo*, y la liquidación de perjuicios por parte del Tribunal se realizó de manera razonable teniendo en cuenta el valor diario de parqueo por cada vehículo, esto es, \$1.500 por 1.609 días, tiempo éste durante el cual permanecieron los 13 vehículos en el parqueadero del actor, arrojando como resultado la suma de \$31.375.500 suma que actualizada a la fecha de la sentencia arrojó como resultado el valor de \$40.755.168,78.

En consecuencia, como el acuerdo guarda armonía con las directrices jurisprudenciales de la Sala sobre indemnización de perjuicios por este concepto, esto es, en tanto existió un enriquecimiento de la entidad demandada, a costa de un empobrecimiento del demandante, sin causa jurídica alguna y sin que exista otra acción procesal para reclamar los perjuicios sufridos por la parte que vio empobrecido su patrimonio. Y por otra parte el acuerdo es congruente con lo pedido en la demanda, y se realizó según lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley

640 de 2001, se aprobará la conciliación con la advertencia de que conforme al artículo 66 de la Ley 446 de 1998, el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

RESUELVE:

PRIMERO. Aprobar el acuerdo conciliatorio logrado entre las partes en audiencia celebrada el 7 de diciembre de 2006, el cual hace tránsito a cosa juzgada.

SEGUNDO. Declarar terminado el presente proceso.

TERCERO. Ejecutoriado este auto, dése cumplimiento a los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia del acta de conciliación y de esta decisión, conforme al artículo 115 del C.P.C.

COPIÉSE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE.

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA