



El campo
es de todos

Minagricultura



MEMORANDO

23 de Septiembre de 2019

20191030165543

Al responder cite este Nro.

20191030165543

PARA: **CARLOS ALBERTO SALINAS SASTRE**
Secretario General

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: **Concepto jurídico** sobre los contratos de aprovechamiento de los baldíos de Islas del Rosario y San Bernardo que se encuentran finalizados. Su memorando con radicado 20196200113113

Reciba un cordial saludo:

De manera atenta me permito dar respuesta al memorando de la referencia, por el que solicita a esta Oficina Jurídica pronunciarse, a manera de concepto, sobre algunas cuestiones relacionadas con los contratos de aprovechamiento de los baldíos inadjudicables que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo

I. ANTECEDENTES

Luego de memorar aspectos relacionados con la entrega y recepción, por parte de la ANT, de los contratos de aprovechamiento celebrados por el extinto INCODER con los ocupantes de los baldíos ubicados en las Islas del Rosario y San Bernardo, indicó el consultante que a la fecha, el plazo de ejecución de gran parte de ellos se encuentran finalizados, lo que genera dudas respecto a la procedencia, concepto y criterios para el cobro de los usos y aprovechamientos que desde entonces se vienen dando. De manera concreta se pregunta la dependencia:

1. *¿Es procedente el cobro de saldos o cuentas para los ocupantes de los predios que no tienen contrato de arrendamiento vigente? ¿De ser positiva la respuesta, sobre qué base se calcula el valor?*
2. *¿Bajo qué concepto se debe hacer el registro contable de los dineros que han consignado los ocupantes que no cuentan con contrato vigente?*
3. *¿Para efectos de proceder al cobro de los costos por la ocupación frente a los ocupantes de los predios que no tienen contratos vigentes, se debe contar con un título o basta con el respaldo de una constancia emanada de la ANT en la que se indique que la persona natural o jurídica se encuentra usufructuando el terreno?*

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



II. MARCO JURÍDICO

Para atender la consulta se tendrá en cuenta:

1. La Ley 160 de 1994.
2. Los acuerdos Nos. 033 de 2005 y 041 de 2006 expedidos por el Consejo Directivo del INCODER.
3. El artículo 1494 del Código Civil.
4. El artículo 831 del Código de Comercio.
5. La Ley 80 de 1993.
6. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
7. La Ley 640 de 2001.
8. El Estatuto Orgánico del Presupuesto.
9. Las leyes 1365 de 2009, 1420 de 2010, 1815 de 2016, 1873 de 2017 y 1940 de 2018.
10. Las sentencias con radicados Nos. 5579 del 3 de julio de 1990; 6306 del 6 de septiembre de 1991; 25662 del 30 de marzo de 2006; 14669 del 31 de mayo de 2007; 35026 del 22 de julio de 2009 y 24897 del 19 de noviembre de 2012.

III. RUTA METODOLÓGICA

Por razones estrictamente metodológicas, esta oficina se propone soportar las respuestas a los interrogantes formulados a partir de la siguiente ruta conceptual: **(i)** en primer lugar, se realizará un recorrido por las distintas posturas asumidas por el Consejo de Estado respecto al tratamiento que debe darse a aquellas situaciones en las que los particulares, o el Estado mismo, despliegan actividades prestacionales al margen de las formalidades establecidas por la ley como requisitos para el perfeccionamiento y la ejecución de los contratos estatales, **(ii)** posteriormente se analizarán las disposiciones de orden legal que restringen el reconocimiento y pago de los “hechos cumplidos”, extrayendo el alcance de las limitaciones o prohibiciones insertas en estas y trazando un relacionamiento entre las mismas y la evolución jurisprudencial previamente expuesta, **(iii)** enseguida se indicarán las rutas definidas para el reconocimiento excepcional de hechos cumplidos y, **(iv)** por último, se presentarán las conclusiones encontradas, respondiendo a cada una de las preguntas formuladas por el área consultante.

IV. CONSIDERACIONES

a. El enriquecimiento sin causa y la “*actio in rem verso*” en la jurisprudencia del Consejo de Estado

Fueron la doctrina y la jurisprudencia en materia civil las que originariamente se ocuparon tanto de fundamentar la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa como fuente autónoma de obligaciones, como de proponer que el debate judicial relacionado con la procedencia de las respectivas medidas compensatorias se hiciera a través de una acción autónoma e independiente denominada “*actio in rem verso*”. A partir de estos primeros



esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales, que en ausencia inicial de norma expresa debieron apoyarse en una marcada noción de equidad y en el valor normativo reconocido por nuestro ordenamiento a los principios generales del derecho¹, se buscaba encontrar una solución adecuada a los injustos económicos que presentaban cuando, bajo distintas circunstancias, un patrimonio se acrecentaba a expensas de otro sin que existiera causa que lo justificara².

Con la expedición del Código de Comercio de 1971 y la “positivización” de la prohibición de enriquecimiento injustificado hecha por el artículo 831 *ídem*³, la teoría del enriquecimiento sin causa y su correlato procesal, la *actio in rem verso*, empezaron a tener acogida en otros ámbitos jurisdiccionales. Así, en materia contencioso-administrativa, las mencionadas figuras vinieron a ser utilizadas por el Consejo de Estado principalmente para atender y resolver aquellos casos en los que los particulares o, inclusive, el Estado mismo, ejecutaban actividades prestacionales sin contar con un basamento contractual debidamente perfeccionado, fenómeno que ha sido identificado en los contornos del derecho administrativo bajo la denominación de “hechos cumplidos”.

¿Cómo reconocer efectos a la prestación de un servicio, la provisión de bienes o la confección de una obra, cuando las mismas se han realizado al margen de las reglas de la contratación pública? ¿De qué forma puede la persona que ha ejecutado una actividad prestacional encontrar una justa compensación, si no tiene un vínculo contractual con quien se ha beneficiado de ella? La institución del enriquecimiento pareció entonces ofrecer soluciones adecuadas a predicamentos de este tipo con los que debían lidiar los órganos de la justicia contencioso administrativa y que surgían, nótese bien, de la

¹ En efecto, hasta 1971 no existía ninguna disposición en el ordenamiento colombiano que prohibiera a una persona incrementar su patrimonio a expensas de otro, por lo que la doctrina y la jurisprudencia debieron acudir a la equidad como principio general del derecho y a lo señalado por el artículo 8 de la Ley 157 de 1887 para poder sustentar la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa. Conviene recordar, respecto a la norma citada, que la misma contiene referencias al sistema de fuentes, indicando que “cuando no hay 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 de derecho”.

² Los casos habituales de traslado patrimonial injustificado en materia civil se presentaban en el ámbito de la gestión de negocios ajenos y en el pago equivocado de obligaciones no debidas. Para una aproximación a los orígenes del enriquecimiento sin causa como institución jurídica véase “La Actio In Rem Verso en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa Colombiana”, publicado en la Revista Vis Iuris, Edición de julio a diciembre de 2018.

³ Artículo 831. Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.



aplicación de normas perfectamente válidas, como lo fueron en su momento los artículos 202 del Decreto 150 de 1976 y 299 del Decreto 222 de 1983⁴, y como lo es hoy el artículo 41 de la Ley 80 de 1993⁵, que condicionan la existencia y ejecución de los contratos estatales al cumplimiento previo de ciertas formalidades, solemnidades y requisitos.

No obstante lo dicho, debemos resaltar que la aceptación del uso de la institución del enriquecimiento sin causa en el contexto de lo estatal, al igual que la defensa de la idea de la “*actio in rem verso*” como una acción jurisdiccional diferenciable y autónoma, antes de haber sido conceptos pacíficos, han estado marcados por continuos debates que, a su vez, han provocado que el Consejo de Estado haya tenido posturas oscilantes y movedizas sobre el particular. De ahí que esta oficina haya podido identificar, por lo menos, cuatro líneas en la jurisprudencia del máximo tribunal en lo contencioso administrativo, marcadas por posiciones claramente diferenciables.

La primera línea corresponde a la de la decidida aceptación del uso de la figura del enriquecimiento sin causa, junto con la acción in rem verso, como instrumentos correctores de los traslados patrimoniales injustificados generados por la ejecución de actividades prestacionales sin soporte contractual⁶. En esta, el respaldo al uso de las instituciones en comento encontró asidero en el hecho de que, según lo dispone el artículo 13 del Estatuto General de la Contratación⁷, son las normas civiles y comerciales las que constituyen el régimen jurídico de base para los contratos estatales, lo que llevó a sostener que la prohibición del enriquecimiento sin causa consignada en el artículo 831 del Código de Comercio, tiene aplicación directa en tratándose de la relación del Estado con sus contratistas. Las sentencias que se vinculan a esta primera línea jurisprudencial

⁴ Artículo 299. De la prohibición de ejecutar contratos no perfeccionados. Sólo podrá iniciarse la ejecución de los contratos que estuvieren debidamente perfeccionados. En consecuencia, con cargo a los convenios a que se refiere el presente estatuto no podrá pagarse o desembolsarse suma alguna de dinero ni el Contratista iniciar labores, mientras no se haya dado cumplimiento a los requisitos y formalidades que en este estatuto se establece.

⁵ ARTÍCULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación **y éste se eleve a escrito**. Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

⁶ Dentro de esta primera línea pueden ubicarse, entre otras, las sentencias del 3 de julio de 1990 y del 6 de septiembre de 1991 proferidas dentro de los expedientes 5579 y 6306 respectivamente. Consejeros Ponentes Carlos Betancur Jaramillo y Daniel Suárez Hernández.

⁷ ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto **se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes**, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.



dieron forma -a partir de los desarrollos ya elaborados por la doctrina y la jurisprudencia civil- a los presupuestos o requisitos para el uso de las instituciones, señalando como propios los siguientes: (i) que alguien obtenga una ventaja patrimonial, (ii) que haya un empobrecimiento correlativo en el patrimonio de otra persona, (iii) que el acrecentamiento del patrimonio no pueda explicarse por ninguna de las causas establecidas en el artículo 1494 del Código Civil⁸, es decir, “*que no haya sido generada por un contrato o un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito*”⁹, (iv) que por lo mismo, quien se ve empobrecido no cuente con otra acción para obtener una compensación y, (v) que la pretensión se contraiga a obtener la compensación o restitución del monto en que se enriqueció el beneficiado¹⁰.

A partir del año 2006, se presentó un apartamiento transitorio de la postura inicial, que llevó al tribunal de cierre en lo contencioso a desechar la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa. Consideró el Consejo de Estado, en los fallos que se adscriben a esta segunda línea, que cuando se ejecuta una prestación al margen de un vínculo contractual sí existe una causa que justifica el traslado patrimonial, que para los efectos vendría a ser la inobservancia de las disposiciones imperativas que obligan al cumplimiento de la solemnidad escritural como requisito para el perfeccionamiento del contrato estatal¹¹. En sustitución del uso del enriquecimiento sin causa y de la *actio in rem verso*, se propuso por entonces el ejercicio de una acción de controversias contractuales encaminada a obtener la declaratoria de existencia del contrato y el reconocimiento de sus efectos, lo que provocaba que las pretensiones que se formulaban en este sentido se declararan generalmente imprósperas, ante la falta de cumplimiento de los requisitos de existencia y perfeccionamiento establecidas por la ley¹².

⁸ ARTICULO 1494. FUENTE DE LAS OBLIGACIONES. Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia.

⁹ Tania Sofía Palma Arias. “*La Actio In Rem Verso en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa Colombiana*”, publicado en la *Revista Vis Luris*, Edición de julio a diciembre de 2018.

¹⁰ No podía entonces perseguirse, a través de la *actio in rem verso*, el resarcimiento de un daño por cuanto: (i) sus orígenes no se sitúan en la comisión de una conducta generadora de un daño antijurídico que originen un deber de reparar y (ii) su finalidad consiste en la corrección de un traslado patrimonial que carezca de causa justificante, siendo por ello irrelevante la evaluación de la esfera volitiva (dolo o culpa) de quien se benefició del acrecentamiento patrimonial.

¹¹ Al respecto véase la sentencia expedida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 30 de marzo de 2006, expediente 25662, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, posición esta que fue reiterada, en términos morigerados, a través de sentencia de 31 de mayo de 2007, expediente 14669.

¹² Como sentencia hito de esta postura se puede citar la proferida el 30 de marzo de 2006 por la sección tercera del Consejo de Estado dentro del proceso con Expediente 25662.



Posteriormente, hizo carrera en la Sala de lo Contencioso Administrativo, una tesis intermedia, que retomó la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa como fuente para exigir, a través de la *actio in rem verso*, la obligación de compensar los desequilibrios patrimoniales injustificados, pero condicionando su procedencia a la valoración y protección de la buena fe del afectado, es decir, a la demostración de haber actuado bajo el convencimiento de hacerlo conforme a derecho. En los fallos que estructuraron esta tercera línea jurisprudencial, se consideró que *“es posible que, en determinados eventos, se demande la responsabilidad del Estado –por parte de particulares- o viceversa, con el objetivo de recomponer la estabilidad patrimonial que puede verse alterada con un traslado patrimonial injustificado”*¹³.

Finalmente, mediante sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012¹⁴, se definió la que hasta ahora es la postura imperante en relación con el asunto que se viene desarrollando. Los razonamientos que sustentaron la nueva modulación y, de paso, la unificación definitiva del criterio judicial, fueron las siguientes:

- Que la institución del enriquecimiento sin causa no puede aplicarse en detrimento de normas imperativas de orden público, como lo son las relacionadas con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal, máxime si se considera que con estas últimas se persigue la protección del interés público, la transparencia en el manejo del presupuesto y la seguridad jurídica, entre otros valores superiores.
- Que, contrario a lo considerado por las sentencias que estructuran la tercera línea jurisprudencial, la creencia o convicción de estar actuando conforme a derecho –buena fe subjetiva- no libera a quien está interesado en participar en la celebración de un contrato estatal del deber de cumplir con las normas imperativas en materia de contratación.
- Que, por lo anterior, la regla general debe corresponder a la desestimación del enriquecimiento sin causa como título autónomo para obtener la compensación de prestaciones ejecutadas en favor de la administración, pero alejadas de las solemnidades y formalidades contractuales.
- Que, sin embargo, pueden existir hipótesis excepcionales en las que, por razones de interés público o general, el uso de la figura resulte necesario y procedente

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 22 de julio de 2009 Exp. 35026. Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de noviembre de 2012 emitida en el Expediente con radicado 24897. Consejero Ponente JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.



para nivelar, con arreglo a estrictos raceros compensatorios, los patrimonios injustamente alterados¹⁵.

- Que en los eventos excepcionales en los que resulte procedente la nivelación patrimonial alterada por la inexistencia de contrato perfeccionado,¹⁶ la vía procesal para formular la pretensión compensatoria es la reparación directa, debiéndose postular el enriquecimiento sin causa como una pretensión, sin que la selección equivocada de la acción pueda impedir la emisión de un fallo de fondo, pues para estos efectos opera el principio *iura novit curia*.

Como se aprecia, las consideraciones expuestas por el Consejo de Estado para clausurar el debate sobre el uso de la institución del enriquecimiento injustificado en el ámbito de lo estatal, surgieron de la valoración de aquellos supuestos en los que el patrimonio desmedrado es el del particular, que no el público estatal, lo que llevó a la corporación a concluir, a partir una suerte de ponderación entre el legítimo interés del interesado en obtener una compensación y la necesidad de proteger el interés público encarnado en las reglas de la contratación con el Estado, que por regla general debe primar la exigencia en el cumplimiento de la solemnidades y formalidades propias del contrato estatal.

Ahora bien, en ausencia de las circunstancias que dan forma a la regla general -de nuevo, la existencia de un interés particular que se confronta con el interés público para reclamar el pago de una prestación ejecutada sin las garantías propias de la contratación con el Estado-, deben abrirse paso las excepciones admitidas por el mismo Consejo de Estado, de manera que, si por las particularidades del caso concreto, se requiere del uso de la institución el enriquecimiento para proteger los intereses superiores de la Nación, nada obsta para que así se haga.

Es por lo anteriormente dicho que, en criterio de esta Oficina Jurídica, el cobro de los actos de aprovechamiento que han ejecutando los ocupantes de los baldíos desde el

¹⁵ (Ibídem) “Pero por supuesto en manera alguna se está afirmando que el enriquecimiento sin causa no proceda en otros eventos diferentes al aquí contemplado, lo que ahora se está sosteniendo es que la actio de in rem verso no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador”.

¹⁶ La sentencia de unificación hizo mención a tres posibles hipótesis excepcionales, sin que las mismas constituyan un listado taxativo: (i) cuando se contrata de manera informal para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios en salud (ii) cuando se contrata bajo circunstancias constitutivas de urgencia manifiesta sin que la misma haya sido declarada formalmente y (iii)



momento de la finalización de sus respectivos contratos, puede fundamentarse en el enriquecimiento sin causa como fuente de las obligaciones. En este mismo sentido y dado el carácter estrictamente compensatorio de la figura, el valor que se llegue a exigir debe corresponder a aquel que se obtiene de los aprovechamientos que se dan bajo el amparo de relaciones contractuales, pues solo así se restablecería el equilibrio patrimonial alterado por el injusto aprovechamiento de los bienes de la Nación.

b. Las restricciones para el reconocimiento y pago de hechos cumplidos

A diferencia de lo ocurrido en el plano jurisprudencial en donde, como quedó visto, se han presentado variaciones importantes en las posturas relacionadas con la posibilidad de corregir, en sede judicial, los traslados patrimoniales generados por la ejecución de prestaciones sin contrato, en lo estrictamente normativo no se registran alteraciones significativas, pues las disposiciones que restringen el reconocimiento y pago de hechos cumplidos cuentan con el respaldo constitucional suficiente para asegurarles robustez jurídica y estabilidad temporal.

Y es que, como derivación directa del principio de legalidad de la actuación pública en general¹⁷, existe en materia fiscal un principio de legalidad del gasto público, expresamente recogido por el artículo 345 superior¹⁸ y desarrollado, entre otras formas, por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, las leyes anuales de rentas y apropiaciones e inclusive por las reglas y principios generales en materia de contratación estatal, que obligan a la administración a actuar con celosa rigurosidad en la disposición de sus ingresos a través de la observancia de los ciclos de planeación, programación y ejecución del presupuesto.

Así, por mandato del Estatuto Orgánico del Presupuesto¹⁹, toda erogación debe contar con un certificado de disponibilidad presupuestal que lo respalde y con un registro posterior que impida los cambios en su destinación, estándole vedado por ello a los ordenadores del gasto contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes u obligarse más allá de lo que estas permitan.²⁰ En concordancia con lo anterior, el Legislador se ha preocupado por introducir en cada una de las leyes anuales de presupuesto de rentas y apropiaciones, la prohibición expresa e invariable de *“tramitar actos administrativos u*

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-006 de 2012.

¹⁸ ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los consejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

¹⁹ Decreto 111 de 1996.

²⁰ Íbidem, artículos 71 y 89.



*obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos*²¹. Por otra parte, las normas en materia de contratación pública conminan a la administración a planificar las compras y adquisiciones que requieran para la satisfacción de sus necesidades, mandato que, por ser una derivación de los principios generales de economía y transparencia, resulta vinculante para todos los órganos estatales, indistintamente del régimen jurídico al que se encuentren supeditados.

Este universo de normas y principios, obligan a afirmar que a los funcionarios responsables del manejo presupuestal de las entidades públicas, les está estrictamente prohibido reconocer y pagar hechos cumplidos, prohibición que, sin embargo, presenta unos contornos y alcances claramente identificables. En efecto, surge evidente para esta Oficina que lo que el ordenamiento repudia y censura es aquella variedad o modalidad de hechos cumplidos que conducen a la transgresión del principio de legalidad del gasto público y a la pretermisión de los ciclos de planeación, programación y ejecución del presupuesto que le son consustanciales. En otras palabras, es cuando el Estado actúa como adquirente de una obra, bien o servicio sin la debida observancia de las reglas de la contratación pública, que se configura la mencionada prohibición, pues es bajo estos supuestos que la legalización del hecho cumplido da lugar a la vulneración de las disposiciones que obligan a que los actos que afecten las apropiaciones presupuestales cuenten previamente con certificados de disponibilidad presupuestal, que garanticen la existencia de apropiación presupuestal suficiente, y con el registro necesario para que no sean desviados a otro fin.

La interpretación propuesta permite, inclusive, armonizar las normas relacionadas con el manejo del presupuesto público y los criterios judiciales que definen el uso del enriquecimiento sin causa como instrumento corrector de los injustos económicos, pues lleva a entender que cuando el hecho cumplido corresponde a una de las excepciones permitidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, su legalización resulta perfectamente aceptable y procedente.

c. Las rutas para la normalización o legalización excepcional de hechos cumplidos

En ejercicio de la función asignada por el artículo 3º numeral 5º del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado sobre las rutas para la normalización o formalización de hechos cumplidos. En este sentido, mediante concepto generado en respuesta a la consulta particular identificada con el radicado 4201713000002108, indicó:

²¹ La norma transcrita corresponde al artículo 15 de la Ley de presupuesto de rentas y recursos de capital y apropiaciones para el 2019 (Ley 1940 de 2018). Sin embargo, su contenido aparece reproducido en su integridad y literalidad por los artículos 13 de las leyes 1365 de 2009 y 1420 de 2010, 16 de la Ley 1815 de 2016 y 15 de la Ley 1873 de 2017.



“Para el reconocimiento y pago de los hechos cumplidos la Entidad Estatal debe realizar el trámite administrativo y presupuestal correspondiente para lo cual las partes, sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, pueden acudir a la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos o en su defecto a la jurisdicción contencioso administrativa”.

Efectivamente, el uso de los mecanismos alterativos de solución de conflictos y, en su defecto, la promoción de respectiva acción judicial, se antojan necesarios cuando, por la inexistencia de relación contractual, se carece de título para exigir el pago de la respectiva compensación económica. Recuérdese que, según lo enseña el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 99, para el cobro coactivo de las obligaciones que tengan las entidades públicas a su favor, se requiere de la existencia de alguno de los siguientes documentos:

1. De un acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
2. De una sentencia u otra clase de decisión jurisdiccional ejecutoriada que imponga a favor del tesoro nacional o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
3. De un contrato o los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente presta mérito ejecutivo el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.
4. De cualquiera de las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
5. De cualquiera de las demás que consten en documentos que provengan del deudor.

V. CONCLUSIONES

Con fundamento en las fuentes normativas consultadas y en las consideraciones expuestas, podemos concluir:

1. Que sí es procedente el cobro de los derechos de uso a quienes se encuentran ocupando, sin relación contractual vigente, los predios baldíos que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo. El valor del cobro bajo estos supuestos debe corresponder al importe de lo exigido a los ocupantes que cuentan con contrato vigente.
2. Que el registro contable de los ingresos debe corresponder al mismo que se utiliza para quienes cuentan con contrato vigente.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura



3. Que para el cobro de los usos y aprovechamientos que se vienen realizando desde la fecha de terminación de los contratos se requiere de un título, que puede provenir del uso de cualquiera de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos habilitados por la ley.

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprometen la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de consulta.

En los anteriores términos emitidos el concepto solicitado y con el alcance establecido por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Gabriel Carvajal

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511