

Cartagena de Indias D.T y C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-007-2019-00034-01
Demandante	INVERMAS S.A.
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA
Tema	Actio in rem verso – ocupación de inmueble arrendado luego de terminado el contrato.
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹, contra la sentencia proferida el 19 de noviembre de 2019², por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La demanda³.

3.1.1 Pretensiones⁴

PRIMERO: Solicita que se declare administrativa y patrimonialmente responsable al Distrito de Cartagena, por el enriquecimiento sin causa generado con ocasión de la ocupación de las Oficinas 1-08, 801, 805, 806, 807, 1001, 1005, 1006 y 1007 del Edificio conocido como Centro de Salud y Negocios Ronda Real II Etapa, ubicado en la carrera 69 #311-39, en el sector Santa Lucía de esta ciudad, de propiedad de la accionante.

SEGUNDO: Que, como consecuencia de lo anterior, se indemnice a la demandante con el pago de \$213.819.179, incluyendo el IVA y las expensas de administración del Edificio Ronda Real, por la ocupación irregular de los inmuebles antes mencionados; en los periodos del: 28 de febrero al 10 de marzo de 2017; del 10 de junio al 13 de julio de 2017; del 14 de octubre al 21 de diciembre de 2017; del 1 de enero al 25 de enero de 2018.

¹ Folio 124-127 cdno 1 (fl. 146-149 dig)

² Folio 116-122 cdno 1 (fl. 131-144 dig)

³ Folio 1-12 cdno 1 (fl. 1-12 dig)

⁴ Folio 5 cdno 1 (fl. 5 dig)

3.1.2 Hechos⁵

La parte demandante manifiesta que suscribió un contrato de arrendamiento con el Distrito de Cartagena, cuyo objeto era el arrendamiento de las Oficinas 1-08, 801, 805, 806, 807, 1001, 1005, 1006 y 1007 del Edificio conocido como Centro de Salud y Negocios Ronda Real II Etapa, ubicado en la carrera 69 #311-39, sector Santa Lucía; lo anterior, con la finalidad de que en ellas funcionaran las oficinas de la Secretaría de Participación Ciudadana.

Asegura, que la Secretaría de Participación Ciudadana tiene más de 6 años ocupando de manera consecutiva los inmuebles mencionados, con fundamento en los contratos que se adjuntan a la demanda. Aduce, que en el año 2017 se firmaron varios contratos de arrendamientos, en los cuales se presentaron demoras para la expedición del registro presupuestal, lo que generó que el Distrito de Cartagena ocupara los inmuebles de manera irregular (entre el 28 de febrero al 10 de marzo de 2017 y el 10 de junio al 13 de julio de 2017). Posterior a la finalización de este contrato, la ciudad de Cartagena tuvo un cambio de Alcalde, por lo que sólo se logró realizar un nuevo contrato el 19 de diciembre de 2017, con CRP del 22 de diciembre de 2017, hasta el 31 de diciembre de 2017 (por lo que, en el periodo del 14 de octubre al 21 de diciembre de 2017, no existió contrato). En el año 2018, el contrato respectivo se suscribió el 26 de enero, por lo que, en los primeros 25 días del mes de enero, el Distrito de Cartagena estuvo ocupando los locales sin que existiera un contrato que avalara dicha acción.

Indica que, en total, el Distrito de Cartagena ocupó irregularmente las oficinas mencionadas, por un periodo de 133 días; que el canon pactado por el arrendamiento era de \$48.229.890 millones de pesos mensuales. Alega que, debido a la ocupación de hecho, la empresa accionante sufrió un empobrecimiento en su patrimonio, toda vez que quedó privada de recibir los frutos de la ocupación del inmueble.

3.2 CONTESTACIÓN

El Distrito de Cartagena no contestó la demanda.

3.3 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

Por medio de providencia del 19 de noviembre de 2019, el Juez Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena definió el asunto sometido a su conocimiento, negando las pretensiones de la demanda.

⁵ Folio 1-5 cdno 1 (fl. 1-5 dig)

⁶ Folio 116-122 cdno 1 (fl. 131-145 dig)

13-001-33-33-007-2019-00034-01

Indicó que, si bien estaba demostrado que el Distrito de Cartagena había ocupado irregularmente el inmueble de propiedad de la demandante, lo cierto era que, en el proceso, no se había demostrado ninguna de las causales que el Consejo de Estado había establecido, para la procedencia de la actio in rem verso.

En ese sentido, expuso que, la parte actora no había probado el constreñimiento o engaño al cual se había visto sometido por parte del Distrito de Cartagena; que, por el contrario, lo que quedó en evidencia fue la actitud pasiva de la empresa actora que, antes que esperar pacientemente a que el Distrito realizara un nuevo contrato, debió hacer uso de todos los mecanismos que judiciales y policivos que tenía a su alcance para efectos de lograr la restitución del bien inmueble arrendado.

Indicó que no se probó la imposibilidad absoluta de las partes de suscribir el respectivo contrato, y mucho menos la existencia de uno de los eventos excepcionales señalados en las jurisprudencia de unificación, pues, si bien es cierto, en el plenario reposan requerimientos realizados al distrito de Cartagena antes y después del vencimiento del contrato de Arrendamiento No. 029 del 30 de junio de 2017, cuya vigencia se extendía hasta el 13 de octubre de la misma anualidad, no es menos cierto que, dichas peticiones se refieren a solo uno de los contratos reclamados por la parte accionante y que a partir de ellas no es posible establecer que se haya dado por parte del Distrito de Cartagena un constreñimiento, engaño o cualquier otra conducta que haga posible la configuración de una de la excepción dentro de la que se pretende encajar esta causa.

3.4 RECURSO DE APELACIÓN⁷

El apoderado de la parte demandante solicitó que se revocara la decisión de primera instancia, manifestando que en el proceso había quedado plenamente acreditado que INVERMAS S.A., había suscrito con el Distrito de Cartagena varios contratos para el arrendamiento de unas oficinas en el Edificio Ronda Real en la ciudad de Cartagena, y que dichas oficinas habían sido destinadas para la implementación del Plan de Emergencias Social Pedro Romero – PES.

Que, a la finalización del contrato, se mantuvo la ocupación de las oficinas por varios periodos, sin que se formalizaran los respectivos contratos; afirma que, dicha irregularidad es imputable a la administración quien no procedió de forma oportuna a cumplir con los requisitos del contrato (trámite del certificado presupuestal y suscripción del contrato), situaciones que se

⁷ Folio 124-127 cdno 1 (fl. 146-149 dig)

escapan a la voluntad del arrendador, quien solo puede pedir, al finalizar el contrato, la entrega pacífica del bien inmueble.

Afirma que el Distrito fue negligente en su actuar, puesto que no adoptó ninguna medida de urgencia, que permitiera a la demandada entrar en goce y disfrute de los inmuebles; puesto que, el Distrito no tenía previsto un lugar para trasladar las oficinas del Plan de Emergencias Social Pedro Romero – PES; en ese sentido, impuso a la accionante, que es la parte contractual más débil, su imperium y mantuvo la ocupación de los inmuebles.

Así las cosas, la parte actora ratifica su posición de que el distrito mantuvo la ocupación del inmueble por varios periodos, por la necesidad de darle continuidad a un plan de emergencia social y prevalido de su condición de supremacía y sin el consentimiento del propietario de las oficinas.

3.3 ACTUACIÓN PROCESAL

Por medio de acta del 18 de septiembre de 2020⁸, se repartió el presente asunto a este Tribunal, por lo que el recurso fue admitido por auto del 25 de noviembre 2020⁹, y en la misma providencia se corrió traslado para alegar de conclusión.

3.6 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.6.1 demandante: No presentó alegatos

3.6.2 demandado¹⁰: El Distrito de Cartagena presentó sus alegatos en segunda instancia, solicitando que se confirme la decisión de primera instancia, como quiera que no es procedente el reconocimiento y pago de actividades desarrolladas en favor de la administración sin previamente medie un contrato estatal que regule dicha prestación.

3.6.3 Ministerio Público: no presentó concepto.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

⁸ Folio 3 cdno 2 (fl. 3 dig)

⁹ Folio 5 cdno 2 (fl. 5 dig)

¹⁰ Folio 18-19 cdno 2 (fl. 32-33 dig)

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

5.2 Problema jurídico

De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el problema jurídico se planteará, así:

¿Debe revocarse la sentencia de primera instancia para efectos de declarar el enriquecimiento sin causa por parte del Distrito de Cartagena por la ocupación de los locales de propiedad de INVERMAS, sin que mediara contrato de arrendamiento vigente?

5.3 Tesis de la Sala

Esta Sala de decisión considera que la sentencia de primera instancia debe ser confirmada, toda vez que en el proceso no quedaron demostrados ninguno de los supuestos que permiten la procedencia de la actio in rem verso establecidos por el Consejo de Estado en su sentencia de unificación.

5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. Actio in rem verso

En sentencia de unificación de jurisprudencia, la Sala Plena de la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, el 19 de noviembre de 2012, sentó su posición en torno a la procedencia de la acción de reparación directa como el cauce adecuado para ventilar judicialmente las pretensiones relativas al enriquecimiento sin justa causa, así como el carácter excepcional de su procedencia.

En efecto, en el mentado fallo de unificación jurisprudencial, la Máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, fue enfática al afirmar que, la *actio in rem verso* goza de autonomía sustancial mas no procedimental, porque más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento sin causa que constituye un daño para el empobrecido. En esa medida, se consideró que siendo el medio de reparación directa el previsto para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración, constituye la vía procesal adecuada para pretender la

restitución patrimonial consecuente al enriquecimiento sin justa causa. Sin embargo, dicha Corporación reiteró que, lo único que se podía pedir mediante esa acción, era el monto del enriquecimiento y nada más, en tanto que el objeto del enriquecimiento sin causa, y por ende de la actio in rem verso, es el de reparar un daño, pero no el de indemnizarlo, sobre la base del empobrecimiento sufrido por el demandante, de allí que no se puede condenar sino hasta la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado.

Ahora bien, siguiendo las reglas establecidas en la sentencia de unificación citada, la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por el enriquecimiento sin justa causa sólo podrá proceder en tres hipótesis cuando el enriquecimiento injustificado que se invoca proviene de la ejecución de prestaciones que debían encontrarse amparadas por la celebración de un contrato estatal, pero cuya ejecución se hubiere producido con pretermisión de las exigencias y/o formalidades de carácter legal, a saber:

“1. Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que, **en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio**, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia de este.

2. En los casos en que **es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud**, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, **urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas**, así como de la celebración de los correspondientes contratos, **circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo**, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, **verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria** y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

3. En los casos en que, debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4° de la Ley 80 de 1993”¹¹.

Debe resaltar esta Corporación que, la anterior posición jurisprudencial se aplica aún a las controversias que tuvieron origen en sucesos producidos antes

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 19 de noviembre de 2012, expediente No. 24.897, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

de la expedición de la sentencia de unificación del Consejo de Estado (19 de noviembre de 2012); sin que ello dé lugar a la violación de derechos de las partes o a vicios por violación directa de la Constitución. Así lo ha expresado la Corte Constitucional en sentencia SU 020 de 2020:

"Por tanto, no es plausible el argumento del accionante, según el cual, dado que los hechos que dieron fundamento a la demanda de reparación directa ocurrieron entre 1996 y 1997, "el régimen jurídico vigente en ese momento, relativo al enriquecimiento sin causa, se encontraba en las reglas jurisprudenciales del Consejo de Estado de esa época"¹², razón por la cual, "en la sentencia se aplica erróneamente la interpretación de una norma jurídica, atentando contra los intereses legítimos de mi representada"¹³.

De un lado, contrario a lo que afirma el tutelante, tal como se precisó en la sentencia de unificación, ni siquiera para los años de 1996 y 1997 existía una postura jurisprudencial inequívoca, a partir de la cual fuese posible inferir, con certeza, como lo hace el accionante, que "resultaba procedente que se condenara a Caprecom a restituir ese indebido acrecimiento patrimonial [...] pues como ya se mencionó, el Consejo de Estado entendía que la administración tenía la obligación de pagar las obligaciones ejecutadas con asentimiento de su parte, sin que pudiera alegar el hecho de no haber celebrado un contrato solemne"¹⁴.

El reconocimiento de un presunto enriquecimiento sin causa suponía una valoración concreta de las específicas circunstancias fácticas de cada caso, de allí que, como en una de las providencias que se cita en la sentencia de unificación, "la teoría del enriquecimiento sin causa no puede ser invocada como fuente de obligaciones, sin reflexionar a fondo sobre la realidad fáctica que le sirve de apoyo"¹⁵. En gracia de considerar admisible el argumento del tutelante, le correspondía al juez administrativo valorar si, en las circunstancias de los casos en concreto, la actio in rem verso no daba lugar a la elusión de "una disposición imperativa de la ley", exigencia que la jurisprudencia contencioso administrativa había tomado de la jurisprudencia antecesora de la Corte Suprema de Justicia¹⁶.

De otro lado, fue solo con la sentencia de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado que se unificó la jurisprudencia dispersa en la materia, a partir de una tesis general de improcedencia y otra de aplicación excepcional, a partir de 3 supuestos enunciativos y exceptivos de la regla general de improcedencia.

En segundo lugar, considerar como admisible la tesis que propone el accionante para fundamentar los presuntos defectos, supondría que la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado habría debido separarse de la jurisprudencia de unificación. De considerarse prima facie admisible esta fundamentación, al tratarse de

¹² Fl. 23, cuaderno de tutela.

¹³ Fl. 27, cuaderno de tutela.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de octubre 11 de 1991. Expediente: 5.686. Citada en: CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de noviembre 19 de 2012. Expediente: 24.897. Más adelante, en la misma providencia de 1991 se señala: "Con esto se quiere significar que la administración y el particular no pueden poner en marcha, a cada momento, relaciones de hecho, para eludir la normatividad [sic] sobre contratación administrativa, y con la mira puesta en que posteriormente se impetra de la justicia el reconocimiento económico correspondiente, gracias al ejercicio de la ACTIO IN REM VERSO".

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de noviembre 19 de 2012. Expediente: 24.897.

13-001-33-33-007-2019-00034-01

un supuesto contra fáctico –en la medida en que no fue la estrategia argumentativa que utilizó la autoridad accionada–, la carga argumentativa mínima que habría debido ofrecer el accionante debía satisfacer el estándar que ha exigido la jurisprudencia constitucional para que una autoridad judicial se separe válidamente de la jurisprudencia de unificación de una Alta Corte (...)

94. En tercer lugar, tal como lo ha reconocido la Sala Plena, no pueden calificarse como derechos adquiridos o expectativas legítimas aquellas pretensiones que, en algún momento, respecto de un determinado asunto, hubiesen sido amparadas por la jurisprudencia a favor de ciertos sujetos, si esta ha cambiado, máximo cuando los cambios obedecen a posturas unificadas. Al valorar si una persona tenía derecho a que su caso se resolviera con fundamento en una jurisprudencia superada de la Corte, en la sentencia SU-023 de 2018 se precisó: “El accionante no tenía un derecho cierto a la reliquidación de su mesada pensional, en los términos en los que este la solicitó, pues se trataba de una mera expectativa, que en cierto momento encontró sustento en algunas sentencias de las Salas de Revisión que, posteriormente, entraron en tensión con providencias dictadas por las otras Salas de Revisión, y con otros postulados constitucionales contenidos en el Acto Legislativo 01 de 2005”.

95. Así las cosas, es razonable y adecuado el argumento propuesto por la autoridad judicial accionada en la contestación de la acción de tutela, según el cual los precedentes judiciales no garantizan derechos adquiridos per se, salvo “aquellos que se declararon o constituyeron en favor de las personas respecto de las que produce sus efectos la sentencia invocada”¹⁷. Además, como bien lo precisó el juez de segunda instancia en el proceso de tutela, “no resultaba desproporcionada la aplicación de la jurisprudencia vigente al momento de fallar un asunto, en tanto (i) de forma previa se evidenció que no existía una posición unificada pacífica al interior de la jurisdicción respecto de un punto de derecho en particular y (ii) al tratarse de una providencia de unificación, resultaba razonable que el juez natural de la causa, [sic] acogiese las consideraciones planteadas en la misma por la Corporación de cierre en la materia, ello sin consideración a la fecha en que ocurrieron los hechos que sustentaron la demanda”¹⁸.

5.5 CASO CONCRETO

5.5.1 Hechos relevantes probados:

- Certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 060-154159, correspondiente al local comercial No. 1-08 Ubicado en el Edificio Ronda Real, de propiedad de la sociedad INVERMAS SA¹⁹.
- Certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 060-226619, correspondiente al local comercial No. 8-01 Ubicado en el Edificio Ronda Real, de propiedad de la sociedad INVERMAS SA²⁰.

¹⁷ Fl. 137 vto., cuaderno de tutela.

¹⁸ Fl. 402, cuaderno de tutela. Para fundamentar esta idea, además, el *ad quem* citó lo dispuesto en la sentencia SU-406 de 2016.

¹⁹ Folio 21-22 cdno 1 (fl. 27-22 dig)

²⁰ Folio 23-24 cdno 1 (fl. 30-32-dig)

- Certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 060-226623, correspondiente al local comercial No. 8-05 Ubicado en el Edificio Ronda Real, de propiedad de la sociedad INVERMAS SA²¹.
- Certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 060-226624, correspondiente al local comercial No. 8-06 Ubicado en el Edificio Ronda Real, de propiedad de la sociedad INVERMAS SA²².
- Certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 060-226625, correspondiente al local comercial No. 8-07 Ubicado en el Edificio Ronda Real, de propiedad de la sociedad INVERMAS SA²³.
- Certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 060-226633, correspondiente al local comercial No. 10-01 Ubicado en el Edificio Ronda Real, de propiedad de la sociedad INVERMAS SA²⁴.
- Certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 060-226637, correspondiente al local comercial No. 10-05 Ubicado en el Edificio Ronda Real, de propiedad de la sociedad INVERMAS SA²⁵.
- Certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 060-226638, correspondiente al local comercial No. 10-06 Ubicado en el Edificio Ronda Real, de propiedad de la sociedad INVERMAS SA²⁶.
- Certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 060-226639, correspondiente al local comercial No. 10-07 Ubicado en el Edificio Ronda Real, de propiedad de la sociedad INVERMAS SA²⁷.
- Contrato No. 0036 suscrito el 14 de junio de 2016²⁸, que tiene por objeto el arrendamiento de los inmuebles ubicados en el Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2, locales 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07, con destino a la Secretaría de Participación Ciudadana. El plazo del contrato era 6 meses, contados a partir del perfeccionamiento y de la expedición del registro presupuestal; el valor del contrato era de \$266.746.180,14 pagadero en cuotas mensuales de \$44.457.697.
- Registro presupuestal por valor de \$266.746.180,14, del 16 de junio de 2016²⁹.
- Modificadorio 001 del 29 de agosto de 2016³⁰, del contrato No. 0036 de 2016, en el cual se corrigió el valor del canon mensual así: \$44.457.696.69.
- Adición 01 del 15 de diciembre de 2016³¹, del contrato No. 0036 de 2016, en el cual se amplió el término del contrato hasta el 28 de febrero de 2017, y la suma de \$111.144.241,72 y un canon mensual de \$88.915.393.38

²¹ Folio 25-26 cdno 1 (fl. 33-35 dig)

²² Folio 27-28 cdno 1 (fl. 36-38 dig)

²³ Folio 29-30 cdno 1 (fl. 39-41 dig)

²⁴ Folio 31-32 cdno 1 (fl. 42-44 dig)

²⁵ Folio 33-34 cdno 1 (fl. 45-47 dig)

²⁶ Folio 35-36 cdno 1 (fl. 48-50 dig)

²⁷ Folio 37-38 cdno 1 (fl. 51-53 dig)

²⁸ Folio 39-41 cdno 1 (fl. 54-56 dig)

²⁹ Folio 42 cdno 1 (fl. 57 dig)

³⁰ Folio 44-45 cdno 1 (fl. 59-60 dig)

³¹ Folio 46-47 cdno 1 (fl. 61-62 dig)

- Registro presupuestal por valor de \$88.915.393,38 del 3 de enero de 2017³².
- Registro presupuestal por valor de \$22.228.848, del 16 de diciembre de 2016³³.
- Contrato No. 005 suscrito el 28 de febrero de 2017³⁴, que tiene por objeto el arrendamiento de los inmuebles ubicados en el Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2, locales 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07, con destino a la Secretaría de Participación Ciudadana. El plazo del contrato era 3 meses, contados a partir del perfeccionamiento y de la expedición del registro presupuestal; el valor del contrato era de \$144.689.682,60 pagadero en cuotas mensuales de \$48.229.894.20
- Registro presupuestal por valor de \$144.689.682, del 10 de marzo de 2017³⁵.
- Contrato No. 029 suscrito el 30 de junio de 2017³⁶, que tiene por objeto el arrendamiento de los inmuebles ubicados en el Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2, locales 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07, con destino a la Secretaría de Participación Ciudadana. El plazo del contrato era 3 meses, contados a partir del perfeccionamiento y de la expedición del registro presupuestal; el valor del contrato era de \$144.689.682,60 pagadero en cuotas mensuales de \$48.229.894.20
- Registro presupuestal por valor de \$144.689.682, del 14 de julio de 2017³⁷.
- Contrato No. 041 suscrito el 19 de diciembre de 2017³⁸, que tiene por objeto el arrendamiento de los inmuebles ubicados en el Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2, locales 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07, con destino a la Secretaría de Participación Ciudadana. El plazo del contrato era hasta el 31 de diciembre de 2017, contados a partir del perfeccionamiento y de la expedición del registro presupuestal; el valor del contrato era de \$14.100.000.
- Registro presupuestal por valor de \$14.100.000, del 22 de diciembre de 2017³⁹.
- Contrato No. 006 suscrito el 26 de enero de 2018⁴⁰, que tiene por objeto el arrendamiento de los inmuebles ubicados en el Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2, locales 902, 903, 904, 905, y 906, con destino a Plan de Emergencia Social para la Supervisión de la Pobreza Pedro Romero – PES del Distrito de Cartagena. El plazo del contrato era hasta el 31 de diciembre de 2018, contados a partir del perfeccionamiento y de la expedición del registro presupuestal; el valor del contrato era de \$185.806.258, pagaderos en 11 cuotas de \$16.891.478.

³² Folio 48 cdno 1 (fl. 63 dig)

³³ Folio 49 cdno 1 (fl. 64 dig)

³⁴ Folio 52-57 cdno 1 (fl. 67-72 dig)

³⁵ Folio 58 cdno 1 (fl. 73 dig)

³⁶ Folio 60-63 cdno 1 (fl. 75-78 dig)

³⁷ Folio 64 cdno 1 (fl. 79 dig)

³⁸ Folio 67-69 cdno 1 (fl. 82-84 dig)

³⁹ Folio 70 cdno 1 (fl. 85 dig)

⁴⁰ Folio 73-76 cdno 1 (fl. 88-91 dig)

- Contrato No. 007 suscrito el 26 de enero de 2018⁴¹, que tiene por objeto el arrendamiento de los inmuebles ubicados en el Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2, locales 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07, con destino a la Secretaría de Participación Ciudadana. El plazo del contrato era hasta el 31 de diciembre de 2018, contados a partir del perfeccionamiento y de la expedición del registro presupuestal; el valor del contrato era de \$504.303.272, pagaderos en 11 cuotas de \$45.845.752.
- Registro presupuestal por valor de \$185.806.258, del 26 de enero de 2018⁴².
- Oficio de fecha 18/09/2017, remitido por INVERMAS, al Distrito de Cartagena por medio de los cuales solicita que se indique si una vez terminado el contrato 029 del 30 de junio de 2017 (el 13/10/2017), dicha entidad tiene intenciones de continuar arrendando las oficinas objeto del mismo⁴³.
- Oficios del mes de octubre de 2017 remitido por INVERMAS, al Distrito de Cartagena por medio de los cuales se requiere a dicho ente territorial para que indique si van a entregar los inmuebles arrendados o si se realiza una nueva negociación para contratar el arriendo de las oficinas⁴⁴.

5.5.2 Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

En el caso bajo estudio la Sociedad INVERMAS demanda al Distrito de Cartagena por considerar que éste ente territorial se enriqueció injustificadamente, al mantener la ocupación irregular de las oficinas 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07, ubicados en el barrio Olaya Herrera Cra. 69 No. 311-39, Sector Santa Lucía. Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2; y no devolverlas al cabo de la finalización de la relación contractual.

En sentencia de primera instancia, el Juez de conocimiento denegó las suplicas de la demanda, al considerar que no se cumplían con los presupuestos establecidos por el Consejo de Estado que permitiera la procedencia de la actio in rem verso, toda vez que no se demostró el constreñimiento ejercido por el Distrito de Cartagena hacia el arrendador, ni se probó que existiera alguna amenaza contra la vida, o el derecho a salud de los habitantes del Distrito o, que existiera una situación de urgencia manifiesta.

INVERMAS, solicitó la revocatoria de la sentencia argumentando que, en el proceso había quedado plenamente acreditado que entre las partes se habían suscrito varios contratos para el arrendamiento de unas oficinas en el Edificio Ronda Real en la ciudad de Cartagena, para la implementación del

⁴¹ Folio 85-88 cdno 1 (fl. 99-102 dig)

⁴² Folio 78 cdno 1 (fl. 92 dig)

⁴³ Folio 83 cdno 1 (fl. 97 dig)

⁴⁴ Folio 80-81 cdno 1 (fl. 94-96 dig)

13-001-33-33-007-2019-00034-01

Plan de Emergencias Social Pedro Romero – PES. Que los perjuicios generados a INVERMAS son responsabilidad del ente territorial demandado, puesto que, fue negligente en la expedición de los registros presupuestales para la iniciación de la ejecución de los contratos; además, dicha entidad había ejercido su imperium ante el arrendador, como quiera que mantuvo una situación de hecho al no devolver las oficinas en las que funcionaba el Plan de Emergencias Social Pedro Romero – PES, toda vez que no contaba con otras oficinas para su traslado. Además, indicó, que INVERMAS no había sido pasivo ante los hechos, pues había requerido al Distrito en múltiples ocasiones para que restituyera los bienes.

De acuerdo con lo probado en el proceso, se tiene que entre las partes se suscribieron los siguientes contratos:

Contrato	Objeto	Valor	Registro Presupuestal	Plazo	Periodo de Ejecución
No. 0036 del 14 de junio de 2016 ⁴⁵	Arrendamiento de los locales 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07 del Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2, con destino a la Secretaría de Participación Ciudadana	\$266.746.180.14	16/06/2016	6 meses	16/06/2016 al 16/12/2016
Adición 01 del 15 de diciembre de 2016 ⁴⁶	Bis	\$111.144.241.72	RP: 16/12/2016 (\$22.228.848) ⁴⁷ y 3/01/2017 (\$88.915.393) ⁴⁸	Hasta el 28/02/2017	15/12/2016 al 28/02/2017
Contrato No. 005 del 28 de febrero de 2017 ⁴⁹	Bis	\$144.689.682.20	10/03/2017 ⁵⁰	3 meses	10/03/2017 al 10/06/2017
Contrato No. 029 del 30 de junio de 2017 ⁵¹	Bis	\$144.689.682.60	14/07/2017 ⁵²	3 meses	14/07/2017 al 14/10/2017
Contrato No. 041 suscrito el 19 de diciembre de 2017 ⁵³	Bis	\$14.100.000.	22/12/2017 ⁵⁴	Hasta el 31/12/2017	22/12/2017 al 31/12/2017

⁴⁵ Folio 39-41 cdno 1 (fl. 54-56 dig)

⁴⁶ Folio 46-47 cdno 1 (fl. 61-62 dig)

⁴⁷ Folio 49 cdno 1 (fl. 64 dig)

⁴⁸ Folio 48 cdno 1 (fl. 63 dig)

⁴⁹ Folio 52-57 cdno 1 (fl. 67-72 dig)

⁵⁰ Folio 58 cdno 1 (fl. 73 dig)

⁵¹ Folio 60-63 cdno 1 (fl. 75-78 dig)

⁵² Folio 64 cdno 1 (fl. 79 dig)

⁵³ Folio 67-69 cdno 1 (fl. 82-84 dig)

⁵⁴ Folio 70 cdno 1 (fl. 85 dig)

13-001-33-33-007-2019-00034-01

Contrato No. 006 suscrito el 26 de enero de 2018 ⁵⁵	Arrendamiento de los locales 902, 903, 904, 905, y 906 , del Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2, con destino a Plan de Emergencia Social para la Supervisión de la Pobreza Pedro Romero – PES del Distrito de Cartagena	\$185.806.258	26/01/2018 ⁵⁶	Hasta el 31/12/2018	26/01/2018 al 31/12/2018
Contrato No. 007 suscrito el 26 de enero de 2018 ⁵⁷	Arrendamiento de los locales 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07 del Edificio Centro de Salud y Negocios Ronda Real Etapa 2, con destino a la Secretaría de Participación Ciudadana	\$504.303.272,	26/01/2018 ⁵⁸	Hasta el 31/12/2018	26/01/2018 al 31/12/2018

Conforme lo anterior, es posible concluir que, tal y como lo expuso INVERMAS en su recurso, entre las partes se suscribieron varios contratos de arrendamientos de locales para el funcionamiento de las oficinas de la Secretaría de Participación Ciudadana del Distrito de Cartagena y, un contrato de arrendamiento de locales para el funcionamiento del Plan de Emergencia Social para la Supervisión de la Pobreza Pedro Romero – PES del Distrito de Cartagena.

Que, para la Secretaria de Participación, se arrendaron los locales 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07, mediante contratos interrumpidos celebrados entre los meses de **junio de 2016 hasta diciembre de 2018**; mientras que, para la el funcionamiento del Plan de Emergencia Social para la Supervisión de la Pobreza Pedro Romero – PES del Distrito de Cartagena, se arrendaron los locales 902, 903, 904, 905, y 906 del mismo edificio, a través del No. 006 suscrito el **26 de enero al 31 de diciembre de 2018**.

De igual forma, las pruebas aportadas con la demanda dejaron en evidencia que, entre la celebración de uno y otro convenio, quedaron varios días sin amparo contractual, en los que presuntamente el Distrito de Cartagena ocupó irregularmente los locales. Sin embargo, en esta oportunidad es importante resaltar que, la empresa accionante reclama que le sean compensados los periodos en los que no se suscribió contrato y, también aquellos lapsos en los que el Distrito, a pesar de tener un contrato suscrito con el actor, no expidió el registro presupuestal a tiempo; pero, frente a estos últimos periodos no es procedente la acción in rem verso, como quiera que

⁵⁵ Folio 73-76 cdno 1 (fl. 88-91 dig)
⁵⁶ Folio 78 cdno 1 (fl. 92 dig)
⁵⁷ Folio 85-88 cdno 1 (fl. 99-102 dig)
⁵⁸ Folio 90 cdno 1 (fl. 104 dig)

13-001-33-33-007-2019-00034-01

en los mimos periodos sí existía un contrato estatal suscrito por los interesados⁵⁹, por lo que el incumplimiento de las obligaciones pactadas en los mismos no pueden ser controvertidas en virtud de la teoría de los hechos cumplidos, sino a través de otro medio de control.

En orden de lo expuesto, esta Corporación procederá con el estudio, únicamente, de los periodos en los que, según la parte actora, se dio la ocupación de los locales de su propiedad, sin que mediara un contrato de arrendamiento que regulara las obligaciones de las partes.

En el caso concreto el apoderado de la parte actora afinca su recurso en el argumento de que la administración ejerció su imperium sobre la sociedad actora, lo cual se traduce en un constreñimiento a la voluntad de la misma, para efectos de permitir la ocupación de los locales comerciales, ello, teniendo en cuenta que el Distrito no tenía otro lugar para trasladar las oficinas en las que funcionaba el Plan de Emergencia Social para la Supervisión de la Pobreza Pedro Romero – PES; y la empresa arrendadora no podía más que esperar la entrega pacífica de los bienes inmuebles.

Frente a lo anterior, es relevante aclarar que el contrato de arrendamiento para el funcionamiento de las oficinas del Plan de Emergencia Social para la Supervisión de la Pobreza Pedro Romero – PES, es sobre unas oficinas diferentes a las oficinas en las que funcionó la Secretaria de Participación; por lo que son relaciones jurídicas diferentes; los contrato sobre los que se debate son los celebrados frente a las oficinas 1-08, 8-01, 8-05, 8-06, 8-07, 10-01, 10-05, 10-06, 10-07, para la Secretaria de Participación.

Así las cosas, las ocupaciones irregulares reclamadas en la demanda son las siguientes:

Fecha de finalización de un contrato e inicio del otro	Forma como lo cuenta la accionante (días sin contrato + días sin registro presupuestal)	Forma como lo cuenta el Tribunal, (solo días sin contrato)
Entre la finalización del contrato No. 0036 (16/12/2016) y el inicio de la Adición 01, (15/12/2016)	0	0 días
Entre la finalización del contrato Adicional 01 (28/02/2017) y el inicio del Contrato No. 005, (28/02/2017)	9	0 días

⁵⁹ En la última cláusula de los contratos se establece que este se perfecciona con la firma de las partes; y que el registro presupuestal solo es un requisito de ejecución del contrato.

13-001-33-33-007-2019-00034-01

Entre la finalización del contrato No. 005 (11/06/2017) y el inicio del contrato No. 029, (29/06/2017)	33	19 días
Entre la finalización del contrato No. 029 (15/10/2017) y el inicio del contrato No. 041, (18/12/2017)	66	64 días
Desde la finalización del contrato No. 041 que se dio el 31/12/2017 hasta el inicio del contrato 007 el 26/01/2018	25	25 días

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, en efecto, pese a la afirmación de INVERMAS, de no tener opción distinta que permitir la ocupación del inmueble desde la fecha de la terminación del contrato, por considerar que el Distrito no contaba con infraestructura y debía continuarse atendiendo el “*Plan de Emergencia Social para la Supervisión de la Pobreza Pedro Romero – PES*” (en realidad era la Secretaria de Participación), el Tribunal no encuentra elementos de juicio indicativos de que la administración constriñó al contratista o que este hubiera recibido instrucciones u órdenes que tuvieran la capacidad para comprometer su voluntad y autonomía y obligarle a permitir la ocupación de su inmueble una vez terminado el contrato de arrendamiento.

En ese sentido se advierte que, de acuerdo con el material probatorio allegado al proceso, la entidad pública no se situó, respecto de la demandante, en posición de autoridad, por el contrario, entabló con ella una relación contractual igualitaria que tenía por objeto arrendar un inmueble, situación que se mantuvo en el tiempo, razón suficiente para afirmar que la parte actora no podía ignorar que en ausencia de contrato, es decir, sin acuerdo de contraprestación, nada la obligaba a permitir el uso y goce de su inmueble.

No puede desconocer esta Corporación, que INVERMAS requirió al Distrito para realizar un nuevo contrato⁶⁰, ante la inminencia del vencimiento del convenio No. 029 (que terminó el 15/10/2017), y que, después de fenecido el mismo lo increpó para que se firmara un nuevo contrato o se entregaran los inmuebles arrendados, ya fuera voluntariamente o por los medios judiciales pertinentes⁶¹. Sin embargo, estas actuaciones solo se realizaron frente a la terminación del contrato mencionado (el No. 29), sin que en el plenario exista evidencia de que, ante la terminación de los otros contratos, la sociedad INVERMAS hubiera realizado gestiones que mostraran su desacuerdo con la supuesta ocupación realizada por el ente territorial demandado; por lo

⁶⁰ Folio 83 cdno 1 (fl. 97 dig)

⁶¹ Folio 83 cdno 1 (fl. 97 dig)

anterior, se desconoce si en realidad la empresa demandante convalidaba o no la actuación del Distrito de Cartagena, ante la posibilidad de seguir realizando contratos con dicho ente.

Además, la parte demandante tenía la carga de la prueba de la ocupación de los inmuebles en las fechas respectivas; sin embargo, no se halla más que la afirmación de INVERMAS sobre dicha ocupación, exigiéndose en este asunto un certificado o prueba documental que lo ratifique.

Por otra parte, también se evidencia que, la sociedad INVERMAS era conocedora de que a su alcance se encontraban los medios judiciales necesarios para obtener la restitución del bien inmueble arrendado, bajo esta premisa, es importante tener en cuenta que, una de las obligaciones del contrato de arrendamiento⁶², es la restitución del inmueble una vez finalice el contrato; en esa medida, el hecho de que no se realizara la restitución mencionada, se estaría frente a un incumplimiento contractual, que podía ser atacado a través del medio de control de controversias contractuales.

De otro lado, no puede perderse de vista que la autonomía de la actio de in rem verso, se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante **se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere**. Sobre este aspecto debe tenerse en cuenta que la actio in rem verso es una acción subsidiaria que solamente procede en el evento en el que no se cuente con ningún otro mecanismo para la protección del derecho reclamado.

Al respecto, la sentencia del 6 de julio de 2020, mencionada también indicó:

*“Adicionalmente, si en gracia de discusión se estudiara el enriquecimiento sin causa, lo cierto es que la parte actora **dejó fenecer la acción contractual que tenía para reclamar los perjuicios económicos que asegura le produjo el desarrollo de actividades relacionadas con el cultivo de caña a favor del ingenio** y sus socios y ese hecho tornaría impróspera cualquier petición bajo actio in rem verso. Sobre el punto, la Sala, con apego a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia⁶³, concluyó⁶⁴:*

La actio de in rem verso, es subsidiaria, es decir, procede sólo cuando el empobrecido no tenga ninguna otra acción para restablecer el patrimonio, de manera que tampoco es procedente cuando el demandante por su negligencia

⁶² Cláusula cuarta del contrato.

⁶³ Sobre el particular, dicha Corporación concluyó: “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 cuasi-contrato, un delito, un cuasi-delito, o de las que brotan de los derechos absolutos. // Por lo tanto, carece igualmente de la acción de in rem verso el demandante que por su hecho o por su culpa perdió cualquiera de las otras vías de derecho. Él debe sufrir las consecuencias de su imprudencia o negligencia”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 7 de octubre de 2009, exp. 2003-00164-01, M.P. Edgardo Villamil Portilla.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de mayo de 2010, exp. 29402, CP Gladys Agudelo Ordoñez (E).

13-001-33-33-007-2019-00034-01

ha dejado precluir la oportunidad para instaurar la acción procedente y pretende luego, para suplir su negligencia, acudir a través de la actio de in rem verso para reclamar la satisfacción de un derecho que podía ser satisfecho a través de una acción específica determinada por el orden jurídico".

Por último, debe indicarse también, que no se acreditó en el presente asunto que la ocupación de los locales, sin vínculo contractual surgiera en virtud de la protección al derecho a la salud o de una urgencia manifiesta, pues aunque en la impugnación se afirma que el Distrito de Cartagena no contaba con la infraestructura donde prestar el servicio del “Plan de Emergencia Social para la Supervisión de la Pobreza Pedro Romero – PES”, no por ello se enmarca en alguna de las hipótesis establecidas por el Consejo de Estado, ya que, como se mencionó, el contrato para el arrendamiento de oficinas para dicho plan no tiene nada que ver con el asunto debatido; y, el funcionamiento de la Secretaria de Participación es una situación previsible.

Por lo expuesto, este Tribunal concluye que en el presente caso no se configuró ninguna de las situaciones excepcionales referidas en la sentencia de unificación para que se configure un enriquecimiento sin causa, por lo que la sentencia de primera instancia debe ser confirmada.

5.4 De la condena en costa.

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”. A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

Con base en las anteriores normas, se procederá a condenar en costas, a la parte demandante, en segunda instancia, como quiera que la sentencia de primera instancia fue confirmada y no se acogieron los argumentos de la apelación. Las costas serán liquidadas de manera concentrada por el Juez de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

13-001-33-33-007-2019-00034-01

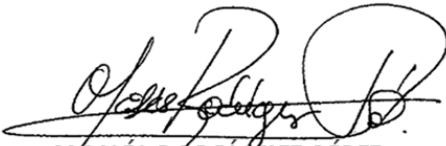
SEGUNDO: CONDENAR a la parte demandante al pago de costas procesales en segunda instancias, según lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del C.G.P., la cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Juez de primera instancia.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

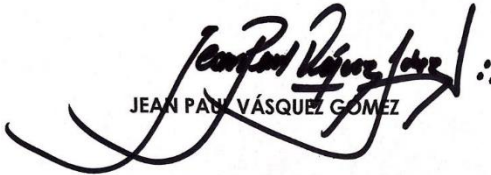
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 020 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ