

Cartagena de Indias D. T. y C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

### **I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES.**

<b>Medio de control</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-005-2014-00037-01
<b>Demandante</b>	INMOBILIARIA CARTAGENA LTDA
<b>Demandado</b>	DISTRITO DE CARTAGENA
<b>Tema</b>	ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA -ACCION IN REM VERSO
<b>Magistrado Ponente</b>	LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

### **II. PRONUNCIAMIENTO**

Procede la Sala de Decisión a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha dieciocho (18) de agosto de dos mil dieciséis (2016), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda.

### **III.- ANTECEDENTES**

#### **1. LA DEMANDA**

##### **1.1. PRETENSIONES**

Se señalan como pretensiones de la demanda, las siguientes:

*“PRIMERA: Ordenar la reparación directa administrativa en contra del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C., a favor de INMOBILIARIA CARTAGENA LTDA., en virtud del nexo causal entre el daño antijurídico contractual invariable; consistente en la lesión patrimonial que la víctima mi poderdante INMOBILIARIA CARTAGENA LTDA., no está en el deber jurídico de soportar por las siguientes cantidades de dinero, debiéndosele declararlo administrativamente responsable de la totalidad de las sumas adeudadas así como consecuencia se le CONDENE apagar los perjuicios materiales causados, con base en periodos dejados de percibir así:*



POR INMUEBLE UBICADO EN LA CALLE DE LA UNIVERSIDAD  
Del 1-I-2012 al 13-II-2012 DE \$12.271.424 (VALOR MES \$8.561.459)  
Del 14-V-2012 al 13-IX-2012 DE \$34.245.836 (VALOR MES \$51.459)  
Del 14-IX-2012 al 13-XII-2012 DE \$25.684.377 (VALOR MES \$8.561.459)  
Servicios Públicos Domiciliarios de agua.....\$812.563  
Servicios Públicos Domiciliarios de agua.....\$172.567  
Reparaciones Locativas.....\$6.520.000  
SUB TOTAL.....\$79.706.767

POR INMUEBLE, BODEGA, UBICADA EN EL BARRIO EL BOSQUE

De II y III-2011..... DE \$19.250.000 (VALOR MES \$9.625.000)  
De I, II y III-2.012..... DE \$29.952.039 (VALOR MES \$9.984.013)  
De I, II y III-2.013..... DE \$32.356.476 (VALOR MES \$10.785.492)  
SUB TOTAL..... \$ 81.558.515

POR INMUEBLE UBICADO EN EL CENTRO EDIFICIO GEDEON

DE I y 22 DIAS DE II-2012.....\$44.597.637 (VALOR MES \$25.729.406)  
SUB TOTAL..... \$44.597.637

POR INMUEBLE UBICADO EN BARRIO ELRECREO (SIC) URBANIZACIÓN SEVILLA

De I a XI-2011.....\$10.811.380 (VALOR MES \$982.853)  
De I a XI-2012..... \$ 11.183.403 (VALOR MES \$1.016.673)  
De I A VII-2013..... \$7.290.360 (VALOR MES \$1.041.480)  
TOTAL OR ESTE CONCEPTO DE OCUPACIÓN.... \$29.285.143  
REPARACIONES..... \$1.225.000  
SERVICIOS..... \$4.051.677  
Gastos Remisión conciliación  
A Agencia Nal. de Defensa Jurídica..... \$103.200  
SUBTOTAL..... \$34.665.020



*Por la suma TOTAL DE DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$240.527.939) MONEDA LEGAL*

*SEGUNDA: Por valor de los intereses moratorios desde el momento que se constituyó en mora, hasta el momento en que se efectuó el pago de la obligación a la tasa máxima permitida por la ley, esto es el doble del interés bancario corriente, de conformidad con el artículo 884 del código de comercio.*

*(...)"*

## 1.2. HECHOS

Los hechos de la demanda se resumen de la siguiente manera:

- Se señalan en los hechos de la demanda que el DISTRITO DE CARTAGENA por carecer de infraestructura inmobiliaria suscribió contratos de arrendamiento sobre los siguientes inmuebles así:

### **-PRIMER INMUEBLE:**

Inmueble ubicado en el barrio Centro Calle de la universidad Cra 6 No. 36-90, con destinación al funcionamiento de oficina de la escuela de gobierno y Oficina de Control Interno Disciplinario, con **contrato de arrendamiento 2520** el cual empezó en fecha 1º de marzo de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2011, siendo el canon mensual de \$8.253.00, y el precio total del mismo por un valor de \$82.536.000, el cual informa la actora que se cumplió a cabalidad, quedando a paz y salvo las obligaciones derivadas del mismo.

Al vencimiento del **contrato de arrendamiento 2520**, el Distrito de Cartagena siguió ocupando el inmueble y solo hasta el 13 de febrero de 2012, las partes suscriben un **nuevo contrato de arrendamiento 2314 de 2012**, por un término de 3 meses, empezando su vigencia a partir del



14 de febrero de 2012, siendo el canon mensual de \$8.516.459 siendo el precio total del mismo \$25.846.377.

De lo anterior informan que el periodo comprendido entre el 1 de enero hasta el 13 de febrero de 2012, el Distrito de Cartagena continuo ocupando de hecho el bien inmueble, sin formalizar la suscripción del respectivo contrato.

Señalan que el Distrito de Cartagena presentó solicitud de conciliación extrajudicial, convocando a la Inmobiliaria Cartagena Ltda. por el periodo comprendido entre el 1 al 13 de febrero de 2012, por lo que en la Procuraduría 65 se llegó a un acuerdo conciliatorio por la suma de \$12.271.424 el día 3 de noviembre de 2012, la cual le correspondió por conocimiento al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, el cual se declaró impedido y fue remitido al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, el cual mediante proveído de fecha 22 de noviembre de 2012, decidió improbar la conciliación, decisión ratificado mediante auto que resolvió recurso de reposición de fecha 20 de mayo de 2013.

Al **vencimiento del contrato de arrendamiento 2314 de 2012**, el Distrito continuo ocupado el inmueble sin suscribir un nuevo contrato, desde el 14 de mayo de 2012 hasta el 13 de septiembre de 2012, razón por la cual la demandante efectuó la respectiva cuenta de cobro por la suma de \$35.058.399, celebrándose de igual forma conciliación extrajudicial ante la Procuraduría No. 17 Judicial I Delegado ante Juez Administrativo, llegándose a una cuerdo conciliatorio en día 1 de octubre de 2012, donde el Distrito aceptó pagar \$34.245.836, sin incluir servicios domiciliarios con la promesa de restituir el inmueble en pocos días, correspondiéndole por reparto al Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena, el cual mediante proveído de fecha 22 de octubre de 2012, decidió improbarlo, decisión ratificada por el Tribunal Administrativo mediante auto de fecha 30 de mayo de 2013 y el 9 de agosto de 2013 se profirió auto de obediencia por el superior.

Manifestó que el Distrito continuo ocupando el inmueble sin suscribir nuevo contrato, por lo que Inmobiliaria Cartagena Ltda., presentó



solicitud de conciliación prejudicial a efectos de que se reconozca el pago por la ocupación irregular del citado inmueble desde el 14 de septiembre de 2012 hasta el 13 de diciembre de 2012, además de los cánones de arrendamiento que adeuda el Distrito, los servicios domiciliarios y reparaciones locativas por valor de \$32.376.944 cuenta de cobro radicada ante el Distrito de Cartagena el 15 de noviembre de 2012; la conciliación que se tramitó ante la Procuraduría provincial de Cartagena No 65 Judicial I delegado ante Juez Administrativo, llegando a un acuerdo por la suma adeudada en fecha 24 de enero de 2013; la cual le correspondió por reparte el conocimiento de la conciliación al Juzgado Décimo Primero Administrativo de Cartagena, el cual mediante proveído de fecha 15 de febrero de 2013 decidió improbar dicha conciliación, decisión objeto de recurso de queja y el Tribunal Administrativo de Bolívar declaró su denegación por improcedente, el Juzgado de conocimiento mediante auto de fecha 11 de julio de 2013 ordeno el obedecimiento.

Finalmente el bien inmueble fue restituido real y materialmente por el Distrito de Cartagena el 7 de febrero de 2013.

#### **-SEGUNDO INMUEBLE**

Inmueble Bodega Ubicada en Cartagena en El Barrio Bosque avenida Buenos Aires, con nomenclatura urbana diagonal 21 No. 53-133, inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 060-072371 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena y referencia catastral No. 010902650028000 **contrato de arrendamiento SICC-01594-01-2010, que empezó a regir a partir del 08 de noviembre de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2010** por valor de \$14.960.000, dicho contrato fue cumplido a cabalidad, declarándose las partes a paz y salvo.

Al vencimiento del contrato de arrendamiento, el Distrito de Cartagena continuo ocupando el bien inmueble en mención, suscribiendo **nuevo contrato el 11 de marzo de 2011, identificado SICC-891-2011, vigencia que iba del 1 de abril de 2011 a 31 de diciembre de 2011**, contrato por un valor de \$105.875.000; por lo anterior afirma la accionada radicó



ante el Distrito de Cartagena el 18 de mayo de 2012 cuenta de cobro por ocupación irregular los meses de febrero y marzo de 2011 la suma de \$19.250.000.

Al vencimiento del segundo contrato de arrendamiento, es decir 31 de diciembre de 2011, el Distrito de Cartagena siguió ocupando dicho inmueble y el 30 de marzo de 2012 se suscribe un **nuevo contrato No. 50 con vigencia a partir del 1 de abril de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2012** por un valor de \$89.856.117, es decir que durante los meses de enero, febrero y marzo de 2012 el Distrito tuvo una ocupación irregular del bien inmueble, en razón de eso la Inmobiliaria Cartagena presentó cuenta de cobro el 18 de mayo de 2012 por valor de \$29.952.039.

Por lo anterior, la Inmobiliaria Cartagena Ltda., presentó solicitud de conciliación prejudicial a efectos de que el Distrito de Cartagena reconozca cuenta de cobro originada por los periodos irregulares que ocupó el Distrito durante los periodos de febrero y marzo de 2011, enero, febrero y marzo de 2012, así: año 2011: cada periodo por valor \$9.625.000 y año 2012: cada periodo \$9.984.013, para un total de \$49.202.039, trámite que le correspondió a la Procuraduría de Cartagena 65 Judicial I ante los Jueces Administrativos, en virtud de eso el 19 de septiembre de 2012 se allegó acuerdo conciliatorio, por reparto le correspondió el conocimiento de esa conciliación prejudicial al Juzgado Décimo Primero Administrativo de Cartagena, el cual mediante proveído del 29 de enero de 2013 declaró improbar el acuerdo conciliatorio, el cual fue objeto de recurso de queja que fue rechazado por la alzada por improcedente en fecha 28 de junio de 2012 y mediante proveído del 27 de agosto de 2013 el Juzgado de conocimiento ordenó dar cumplimiento a lo resuelto por el superior.

Al vencimiento de ese tercer contrato de arrendamiento, es decir 31 de diciembre de 2012, el Distrito de Cartagena continuó ocupando el inmueble en mención, es así como el 11 de abril de 2013 **se suscribe el Contrato No. 005 con vigencia del 1 de abril de 2013 a 31 de diciembre de 2013**, por un valor \$97.09.428. El Distrito de Cartagena durante los meses enero, febrero y marzo de 2013 ocupó irregularmente el inmueble y quedó adeudando a Inmobiliaria Cartagena la suma de \$32.356.476



y presentaron la cuenta de cobro por dicho valor el 14 de mayo de 2013, por lo anterior la demanda solicito la convocatoria a conciliar prejudicialmente, trámite que le correspondió a la Procuraduría Provincial de Cartagena No. 176 Judicial I Delegado ante Juez Administrativo, dicha audiencia se llevó a cabo el 31 de octubre de 2013, pero debido a que el Distrito reconocía un valor muy inferior con respecto a lo adeudado, la inmobiliaria decidió no aceptar dicho acuerdo declarándose fallida. El Bien inmueble anterior fue restituido real y materialmente al demandante el 23 de enero de 2014.

### **-TERCER INMUEBLE**

El inmueble se encuentra ubicado en el Barrio Centro avenida Daniel Lemaitre, Calle 32 No. 8-11 edificio Gedeón Pisos 1 y 2D, destinado al funcionamiento de la Secretaría de Infraestructura del Distrito de Cartagena, identificado con la matricula Inmobiliaria de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena con el número 060-205462, **contrato No. 2550 que se suscribió el 29 de junio de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2011**, por un valor de \$116.822.480; dicho contrato fue cumplido a cabalidad por las partes.

Al vencimiento de dicho contrato de arrendamiento el Distrito continuo ocupando el inmueble en mención y el 23 de febrero de 2012 se **suscribió un nuevo contrato identificado con el No. 2320-2012 en fecha 23 de febrero de 2012 hasta el 22 de mayo de 2012**, por un valor de \$77.188.218. Señala que el Distrito de Cartagena ocupo en forma irregular inmueble del 1 de enero hasta el 22 de febrero de 2012, por lo anterior, la accionada considera que el Distrito de Cartagena le adeuda por ocupación irregular durante el mes de enero y 22 días del mes de febrero de 2012 la suma de \$44.597.637, según cuenta de cobro que fue presentada ante el Distrito de Cartagena.

Por lo anterior, el Distrito de Cartagena presentó solicitud de conciliación prejudicial, trámite que le correspondió a la Procuraduría 65 Judicial I Administrativo ante los juzgados administrativos de Cartagena, llegando a un acuerdo conciliatorio en fecha 3 de septiembre de 2012.



Por reparto le correspondió dicha conciliación al Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena, quien se declaró impedido, correspondiéndole el conocimiento al Juzgado Segundo Administrativo, el cual mediante auto de fecha 22 de noviembre de 2012 decidió improbar dicho acuerdo, interponiendo contra el mismo recurso de reposición en subsidio de apelación el cual fue concedido ante los cuales el Tribunal Administrativo de Bolívar rechazo por improcedente mediante auto de fecha 6 de marzo de 2013, y el 20 de mayo de 2013 el Juzgado ordeno dar cumplimiento a lo ordenado por el superior.

Al vencimiento del segundo contrato, se seleccionó un **nuevo contrato identificado con el No. 2332-2012 a partir del 23 de mayo de 2012 hasta el 22 de julio de 2012**, hasta la fecha de la presentación de la demanda el inmueble sigue ocupado por el Distrito.

#### **-CUARTO INMUEBLE**

El inmueble ubicado en la Urbanización El Recreo con nomenclatura interna No. Lote 21 manzana E con nomenclatura actual según paz y salvo C31 C75-64 Manzana A lote con el No. de matrícula inmobiliaria 060-0149668 de la oficina de registro de Instrumentos Públicos y referencia catastral No. 01-05-0046-0090-000, para vivienda de damnificados por el invierno, **contrato que se suscribió contrato No. SICC-02332-04 el 22 de julio de 2010 con vigencia del 17 de Julio de 2010 hasta el 1 de octubre de 2010** por un valor de \$3.325.000, el cual fue cumplido cabalidad por las partes.

El 1 de noviembre de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2010 entre la Inmobiliaria Cartagena Ltda., y el Distrito de Cartagena se **celebró otro contrato de arrendamiento identificado con el No. SICC-02-332-05-2010** por un valor de \$1.900.000.

Al vencimiento del contrato el Distrito siguió ocupando el bien inmueble sin contrato de arrendamiento y solo hasta el 5 de diciembre de 2011 se suscribe el **contrato ISCC-3822-2011 por vigencia del mes de diciembre de 2011**. Por lo anterior, manifiesta que durante el periodo comprendido



del 1 de enero de 2011 hasta el 31 de noviembre de 2011, el Distrito continuo ocupando de hecho el inmueble sin haberse formalizado la suscripción del contrato, por lo que de esa ocupación quedo adeudando el Distrito a la demandante \$10.811.380; la inmobiliaria presento una cuenta de cobro con los valores adeudados ante el Distrito de Cartagena.

Posteriormente, la Inmobiliaria presentó solicitud de conciliación extrajudicial, correspondiéndole el trámite a la Procuraduría Judicial I Administrativo ante los Juzgados Administrativos de Cartagena, solicitando conciliar los siguientes conceptos: gastos de arriendo para los periodos de enero a noviembre de 2011, de enero a agosto de 2012 y septiembre de 2012 que se venció en el término de la conciliación, más servicios públicos domiciliarios, reparaciones y gastos por remisión de conciliación por una valor toda de \$25.391.314, se llevó a cabo la conciliación extrajudicial y se llegó a un acuerdo de conciliación por un valor de \$29.172.132 haciendo la observación que el bien inmueble sigue en posesión del Distrito.

Señalan que por reparto le correspondió el conocimiento prejudicial al Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena, quien decidió improbarla mediante proveído del 5 de febrero de 2013, el cual fue objeto de recurso de apelación, no obstante el Tribunal Administrativo de Bolívar resolvió inadmitirla por improcedente mediante providencia de fecha 17 de julio de 2013 el 21 de agosto de 2013 y el juzgado de conocimiento ordenó el cumplimiento de lo resuelto por el superior mediante auto de fecha 10 de octubre de 2013.

Manifiesta que el inmueble siguió en posesión del Distrito por lo que nuevamente la inmobiliaria de Cartagena Convoco al Distrito a conciliación prejudicial a fin de que se reconozca y pague los meses de ocupación tales como diciembre de 2012, enero a julio de 2013 más servicios públicos domiciliarios y reparaciones locativas en una suma total de \$13.833.014 conforme a la cuenta de cobro que por Inmobiliarias Cartagena Ltda, hizo al Distrito de Cartagena, trámite que le correspondió a la Procuraduría Provincia de Cartagena No. 176 Judicial I Delegado ante Juez Administrativo.

La audiencia de conciliación de llevo a cabo el 31 de octubre de 2013, la cual se declaró fallida al no haber acuerdo conciliatorio.

Informó el demandante que a la fecha de la presentación de la demanda todavía se encontraba ocupada por el Distrito de Cartagena.

### **1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

La demandante señala en primer lugar que la acción procedente es la de reparación directa, y realiza unas precisiones respecto de la prestación de servicios de un particular en beneficio del estado sin que exista obligación contractual constituida.

Al respecto manifestó que la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido uniforme en sus decisiones al resolver sobre el presente asunto, dado que en ocasiones ha considerado procedente aplicar la teoría del enriquecimiento sin causa y en otras se ha apartado de la misma, porque no concurren algunos de los requisitos exigidos para el efecto. No obstante, el demandante cita la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado la cual ha señalado que el Estado no puede enriquecerse con los bienes, obras o servicios provenientes del particular y como consecuencia le debe reparar a este todos los daños causados cuando no recibe el pago de la remuneración pactada.

Señalan que en el presente asunto, se trata de una negociación de carácter civil, del cual el contrato estatal comparte alguna característica, toda vez que en el contrato hubo un acuerdo el objeto, valor de la contraprestación y además con la solemnidad de la forma escrita tal como lo exige la ley 80 de 1993; no obstante los contratos terminaron el Distrito no devolvió los inmuebles arrendados en las fechas señaladas en ese contratos, por circunstancias ajenas al Distrito, pero que no son imputables al arrendador, lo que permitió que las ocupaciones irregulares de los diferentes inmuebles, aunque temporal, por parte del Distrito se extendiera durante los periodos señalados en los hechos de la demanda, por lo que afirma que en dichos

periodos, el Distrito tuvo y utilizo los inmuebles sin que le hubiese pagado al arrendador el valor de la remuneración correspondiente a los mismos.

Afirma que el Distrito es garante del pago, y en ese caso surge a su cargo la obligación de indemnizar los daños derivados de ese incumplimiento, en el entendido que la fuente que opera es el enriquecimiento sin causa.

## **2. LA SENTENCIA APELADA (fs. 745-761)**

En sentencia de fecha dieciocho (18) de agosto de dos mil dieciséis (2016), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, decidió conceder parcialmente las pretensiones de la demanda y dispuso en la parte resolutive lo siguiente:

*“PRIMERO: Declarar administrativa y patrimonialmente responsable al DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, por el enriquecimiento sin causa y el correlativo empobrecimiento de la INMOBILIARIA CARTAGENA LTDA., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, condenar a la demandada DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS a pagar a la demandante INMOBILIARIA CARTAGENA LTDA., la suma de DOSCIENTOS SIETE MILLONES OCHOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CUATRO PESOS CON TRAITA Y UN CENTAVOS M/CTE (\$207.895.704,31) que corresponde exclusivamente al calor de los bienes y servicios prestados, en este caso e los cánones de arrendamiento de Bienes Inmuebles y reconocimiento de reparaciones locativas y servicios públicos domiciliarios demostrados en el proceso.*

*Las sumas que se ordenan pagar serán indexadas conforme lo dispone el último inciso del artículo 187 del CPACA.*

*TERCERO: Denegar las demás pretensiones de la demanda por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*CUARTO: CONDENAR en costas en forma parcial a la parte demanda, Por secretaría, una vez en firme, se liquidarán. Se reconocen agencias en derecho en la suma de \$14.552.699 conforme lo explicado en la*

*parte motiva.*

*(...)"*

Para tal efecto, consideró el A quo que el Distrito de Cartagena de Indias, luego de haber culminado los contratos de arrendamientos suscritos con Inmobiliaria Cartagena siguió ocupando sin haber renovado o formalizado contrato de arrendamiento con respecto de los inmuebles arrendados.

A su juicio, durante el trámite del proceso se acreditó que el Distrito ocupó dichos inmuebles, y luego fueron debidamente legalizados, igualmente consideró que Inmobiliaria Cartagena realizó todas las actuaciones pertinentes para lograr que el Distrito de Cartagena, renovara los nuevos contratos y realizara los cobros pertinentes de los periodos dejados de cancelar.

Igualmente advirtió el A quo que no se acreditaron las reparaciones locativas que la demandante solicita, a excepción del primer bien inmueble. Por otro lado, en relación al pago de los servicios públicos domiciliarios, preciso el fallador en primera instancia que solo fue conciliado dicho concepto respecto del bien ubicado en la Urbanización El Recreo.

Concluye que los inmueble ocupados por el Distrito de Cartagena en los periodos citados, sin contrato escrito alguno, obedeció al trauma del cambio de año cuando aún no se ha aprobado el nuevo presupuesto, requisito esencial para poder llevar a cabo el nuevo presupuesto, requisito esencial para poder llevar a cabo las contrataciones conforme lo dispuesto en la Ley 80 de 1993.

Afirma que conforme a la decisión de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado Sentencia de noviembre 19 de 2012 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa en materia de enriquecimiento sin causa y de actio de in rem verso, y en ese sentido se encuentre acreditada la causal excepcional relativa a "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 del mismo.", lo cual a juicio del A quo se acreditó con las pruebas aportadas al proceso, de donde se obtiene que fue iniciativa de

la entidad el seguir ocupando los bienes inmuebles sin formalizar el contrato de arrendamiento, debido a que una vez finalizados los contratos de arriendos, la elaboración, legalización de los nuevos contratos estaban en cabeza del Distrito de Cartagena, toda vez que los mismos lo realizan en formatos de la misma entidad y no la inmobiliaria Cartagena Ltda, aunado a lo anterior señala que el hecho de que ya se habían suscrito contratos de arriendos precios a los periodos dejados de cancelar bajo esa modalidad, el demandante creyó que celebrándose nuevos contratos los periodos en suspenso entre uno otro iban hacer pagados por la entidad, evidenciándose así la buena fe.

### **3. LA APELACIÓN (fs. 771-777)**

La parte demandada en su recurso de alzada solicita que se revoque el fallo de primera instancia, señaló que en el sub examine no se encuentra acreditada la causal establecida en la decisión de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado Sentencia de noviembre 19 de 2012 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Estimó la demandada que dentro del presente asunto no se reúnen los presupuestos fácticos y jurídicos para conceder las pretensiones de la demanda por cuanto la Inmobiliaria Cartagena Ltda es una empresa que se dedica a la administración y arriendo de locales comerciales por lo que considera que no se puede predicar que la demandante no tenía conocimiento de los procedimientos legales de que dispone la Ley 80 de 1993.

Afirma que el A quo no puede predicar que la Inmobiliaria Cartagena Ltda en su buena fe desconocía la norma, pues la demandante conocía la situación al tanto que presento facturas por diferentes periodos y por los diferentes inmuebles en los que no tenía contrato, por lo que considera que no se puede predicar que el Distrito de Cartagena constriñó o impuso una carga fuera del contrato estatal sin culpa de la demandante cuando la misma estaba en pleno conocimiento, fue reiterativa y no ejerció acciones que propendieran la restitución de los inmuebles arrendados teniendo la herramienta jurídica para ello de tal manera que a su juicio no se encuentra acreditada la buena fe.

#### **4. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante providencia de fecha 14 de diciembre de 2016, se admitió el recurso de apelación interpuesto (f. 4 Cuaderno de 2da instancia), y finalmente, a través de auto de fecha 23 de febrero de 2017 (f. 7 Cuaderno de 2da instancia) se ordenó correr traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto.

#### **5. ALEGACIONES**

##### **5.1. PARTE DEMANDANTE (FI. 13-29)**

La parte accionante solicita que se confirme el fallo impugnado.

##### **5.2 PARTE DEMANDADA (FI. 12-19)**

La parte demandada ratificó los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

#### **6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El representante del ministerio público no rindió concepto en esta instancia procesal

### **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad de las mismas, sin presentarse manifestación alguna de las partes u observarse por el Tribunal vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso.

### **V.- CONSIDERACIONES**

#### **1. COMPETENCIA**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que

dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, situación que se evidencia en el sub-lite.

## **2. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico en el presente proceso consiste en determinar si *¿Se encuentran acreditados los elementos que estructuran la responsabilidad por parte del Distrito de Cartagena, por el enriquecimiento sin causa producto de la ocupación irregular de los bienes inmuebles objeto de contrato de arrendamiento que eran administrados por Inmobiliaria Cartagena Ltda?*

En caso de ser positivo el problema jurídico planteado, se confirmará la sentencia de primera instancia, en caso contrario, se revocará y en su lugar se negaran las pretensiones.

## **3. TESIS**

La Sala confirmará la sentencia apelada, toda vez que en el sub examine se acreditó que la parte demandada se enriqueció injustamente ocupando de forma irregular los bienes inmuebles administrados por la parte demandante sin intermediación de contrato, causando de tal manera un empobrecimiento correlativo a la demandante.

La anterior tesis se fundamenta en los argumentos que se exponen a continuación.

## **4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

### **4.1. ACTIO IN REM VERSO – ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA**

Precisa esta Magistratura que la actio in rem verso conocida en materia civil y comercial como la acción o garantía judicial mediante la cual se pretende la compensación o restitución producto de una fuente de obligaciones que implica el incremento patrimonial de un sujeto que se beneficia de dicho incremento y un empobrecimiento por parte del perjudicado con el detrimento a su capital.

Al respecto, el Consejo de Estado Sección Tercera unifico la jurisprudencia sobre este tema así:

**12.1 Para este efecto la Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia<sup>1</sup> a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831<sup>2</sup> del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente.**

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º). En los demás casos de urgencia manifiesta, que no queden comprendidos en ésta hipótesis, la solemnidad del escrito se sujeta a la regla general expuesta.

No se olvide que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas y por lo tanto inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios.

En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.

**Y si se invoca la buena fe para justificar la procedencia de la actio de in rem verso en los casos en que se han ejecutado obras o prestado servicios al margen de una relación contractual, como lo hace la tesis intermedia, tal justificación se derrumba con sólo percatarse de que la buena fe que debe guiar y que debe campear en todo el iter contractual, es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva.**

En efecto, la buena fe subjetiva es un estado de convencimiento o creencia de estar actuando conforme a derecho, que es propia de las situaciones posesorias, y que resulta impropia en materia de las distintas fases negociales pues en estas lo relevante no es la creencia o el convencimiento del sujeto sino su efectivo y real comportamiento ajustado al ordenamiento y a los postulados de la lealtad y la corrección, en lo que se conoce como buena fe objetiva.

Y es que esta buena fe objetiva que debe imperar en el contrato tiene sus fundamentos en un régimen jurídico que no es estrictamente positivo, sino que se funda también en los principios y valores que se derivan del ordenamiento jurídico superior ya que persiguen preservar el interés general, los recursos públicos, el sistema democrático y participativo, la libertad de empresa y la iniciativa privada mediante la observancia de los principios de planeación, transparencia y selección

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

<sup>2</sup> Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.



objetiva, entre otros, de tal manera que todo se traduzca en seguridad jurídica para los asociados.

Así que entonces, la buena fe objetiva "que consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte<sup>3</sup>, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia", es la fundamental y relevante en materia negocial y "por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho, esto es la buena fe subjetiva, sino, se repite, el comportamiento que propende por la pronta y plena ejecución del acuerdo contractual",<sup>4</sup> cuestión esta que desde luego también depende del cumplimiento de las solemnidades que la ley exige para la formación del negocio.

Y esto que se viene sosteniendo encuentra un mayor reforzamiento si se tiene en cuenta además que esa buena fe objetiva, que es inherente a todas las fases negociales, supone la integración en cada una de ellas de las normas imperativas correspondientes, tal como claramente se desprende de lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción similar al artículo 1603 del Código Civil, que prevé que los contratos deben "celebrarse y ejecutarse de buena fe, y en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural."

Por consiguiente la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho "constituye una presunción de mala fe que, no admite prueba en contrario."<sup>5</sup>

**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.**

**12.2. Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.**

<sup>3</sup> En este sentido cfr. M.L. NEME VILLARREAL. Buena fe subjetiva y buena fe objetiva. En Revista de Derecho Privado. No. 17. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 73.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836.

<sup>5</sup> Inciso final del artículo 768 del Código Civil.



Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes:

- a) Quando 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 del mismo.
- b) En los 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.
- c) En los 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 conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

12.3. El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la actio de in rem verso, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales.

13. Ahora, en los casos en que resultaría admisible se cuestiona en sede de lo contencioso administrativo si la acción pertinente sería la de reparación directa.

Se recuerda que, de un lado, se prohija las tesis que niega la pertinencia de la vía de la reparación directa con fundamento en que se trata de una acción autónoma que es de carácter compensatoria y no indemnizatoria, aspecto este último que constituye la esencia la acción de reparación directa, y, de otro lado, se aduce que el camino procesal en lo contencioso administrativo es precisamente la de la reparación directa porque mediante esta se puede pedir la reparación de un daño cuando la causa sea, entre otras, un hecho de la administración.



***Pues bien, si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la actio de in rem verso se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que en materia de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa.***

*En efecto, recuérdese que en el derecho romano el enriquecimiento estaba vinculado a determinadas materias (donaciones entre cónyuges, petición de herencia frente al poseedor de buena fe, negocios celebrados por el pupilo sin la autorización del tutor, el provecho que una persona recibía por los delitos o por los actos de otro, etc.) y por consiguiente la restitución se perseguía mediante la condictio perteneciente a la respectiva materia, materia esta que entonces se constituía en la causa del enriquecimiento.*

*Ulteriormente, a partir de la construcción de la escolástica cristiana y de la escuela del derecho natural racionalista, se entendió que la prohibición de enriquecerse a expensas de otro era una regla general que derivaba del principio de la equidad y que por lo tanto resultaba aplicable también para todas aquellas otras hipótesis en que alguien se hubiera enriquecido en detrimento de otro, aunque tales casos no estuvieran previstos en la ley.*

*Este proceso culminó cuando Aubry y Rau entendieron y expresaron que la actio de in rem verso debía admitirse de manera general para todos aquellos casos en que el patrimonio de una persona, sin causa legítima, se enriquecía en detrimento del de otra y siempre y cuando el empobrecido no contara con ninguna otra acción derivada de un contrato, un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito para poder obtener la restitución.*

*Así que entonces 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.*

*Esta la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.*

*Emerge por consiguiente que la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro.*

*Luego es en ese ámbito y de esta manera como debe entenderse la autonomía de la actio de in rem verso, lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental.*

*Así el asunto resulta claro que mediante la llamada acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración.*

*Y el argumento para negar la viabilidad de la reparación directa para las pretensiones de enriquecimiento sin causa, sosteniendo que aquella es*



*indemnizatoria y esta compensatoria, también se derrumba con sólo considerar que quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique está padeciendo un daño y por ende puede pedir su reparación, pero como de la esencia de una pretensión edificada sobre un enriquecimiento incausado es que la restitución sólo va hasta el monto del enriquecimiento, es esto lo que en ese caso puede pedir y nada más.*

*Puestas así las cosas aparece obvio que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique.*

*Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental.<sup>6</sup> (Negrillas de la Sala)*

## **5. CASO CONCRETO**

### **5.1 Hechos probados**

Las probanzas que seguidamente se relacionan, dan cuenta de los hechos que resultan relevantes para resolver la presente causa:

**PRIMER INMUEBLE:** Inmueble ubicado en el barrio Centro Calle de la universidad Cra 6 No. 36-90, con destinación al funcionamiento de oficina de la escuela de gobierno y Oficina de Control Interno Disciplinario

- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble **No. 2520 de 2011** el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en el Centro Calle La Universidad Cra 6 No. 36-90 identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-0147536 y referencia Catastral No. 01-01-0094-0005-000 con **vigencia del 1 de marzo de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2011.** (Fl. 97-99)

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA PLENA, SECCION TERCERA, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C, diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012) Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24897)



- Posteriormente, el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble **No. 2314-2012** el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en el Centro Calle La Universidad Cra 6 No. 36-90 identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-0147536 y referencia Catastral No. 01-01-0094-0005-000 con **vigencia del 14 de febrero de 2012 hasta el 14 de mayo de 2012.** (Fl. 100-102)
- Igualmente se advierte cuenta de cobro presentada por Inmobiliaria Cartagena al Distrito de Cartagena de fecha 9 de julio de 2012 en la cual solicitan el pago de los cánones de arrendamiento del inmueble referenciado así (Fl. 30-31):

Del 1 de enero hasta el 30 de enero de 2012	\$8.5561.459
Del 1 de febrero hasta el 13 de febrero de 2012	\$3.709.965
- Asimismo, obra en el sub examine comunicación de fecha 03 de junio de 2012 mediante el cual Inmobiliaria Cartagena radica Facturas Nos. 42045 y 42047 por valor de \$8.561.459 en donde se factura el periodo del 14 de mayo hasta el 13 de junio de 2012 y del 24 de junio hasta el 13 de julio de 2012, del inmueble ubicado en la Calle de la Universidad Cra 6 #36-90 ante el Distrito de Cartagena. (Fl. 32)
- A su turno, obra en el sub examine comunicación de fecha 1 de agosto de 2012 mediante el cual Inmobiliaria Cartagena radica Factura No. 42571 por valor de \$8.561.459 en donde se factura el periodo del 14 de julio al 13 de agosto de 2012, del inmueble ubicado en la Calle de la Universidad Cra 6 #36-90 ante el Distrito de Cartagena. (Fl. 22)
- A su vez, obra en el expediente acta de conciliación extrajudicial de fecha 3 de agosto de 2012 en la cual el Distrito de Cartagena convoca a Inmobiliaria Cartagena con el fin de que se llegue a un acuerdo de conciliación en relación de las sumas adeudadas “por la ocupación irregular” que tuvo el Distrito de Cartagena en un inmueble administrado por la Inmobiliaria, por los periodos comprendidos entre



el **1 de enero hasta el 23 de febrero de 2012** (Fl. 711). Se advierte que en la audiencia de conciliación las partes llegaron a un acuerdo, en el cual fue improbadamente por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena mediante auto de fecha 22 de noviembre de 2012 (Fl. 74-85) y confirmado por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante providencia de fecha 12 de abril de 2013. El juzgado profirió auto de obedecer y cumplir el 20 de mayo de 2013 quedando ejecutoriado el 28 de mayo de 2013. (Fl. 90-93, 565)

- A su turno, la Inmobiliaria Cartagena convocó al Distrito de Cartagena a audiencia de conciliación ante la Procuraduría 176 Judicial I para asuntos administrativos con el fin de que se llegara a un acuerdo de conciliación en relación de las sumas adeudadas “por la ocupación irregular” que tuvo el Distrito de Cartagena en un inmueble administrado por la Inmobiliaria, por los periodos comprendidos entre el **14 de mayo hasta el 13 de septiembre de 2012** la suma de \$34.245.836.00. La audiencia se llevó a cabo el 1 de octubre de 2012 en la cual se llegó a un acuerdo conciliatorio. (Fl. 53-55) la conciliación fue improbadamente por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena mediante auto de fecha 22 de octubre de 2012 (Fl. 56-61), el cual fue objeto de recurso de apelación y fue declarado improcedente por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante auto de fecha 30 de mayo de 2013. (Fl. 67-70) y se profirió el auto de obedecer y cumplir el 9 de agosto de 2013, quedando ejecutoriado el 20 de agosto de 2013 (Fl. 71)
- Se encuentra acreditado en el sub examine que la inmobiliaria Cartagena convoca al Distrito de Cartagena ante la Procuraduría 65 Judicial I para asuntos administrativos con el fin de que se llegara a un acuerdo de conciliación en relación de las sumas adeudadas “por la ocupación irregular” que tuvo el Distrito de Cartagena en un inmueble administrado por la Inmobiliaria, por los periodos comprendidos entre el 14 de septiembre hasta el 13 de diciembre de 2012, servicios públicos domiciliarios y reparaciones locativas, la suma de \$32.376.944. la audiencia se realizó el 24 de enero de 2013. Se advierte que en la audiencia de conciliación las partes llegaron a un acuerdo por la suma total de \$32.376.944 en la cual incluyen cánones



adeudados, servicios públicos adeudados y reparaciones locativas. (Fl. 108-111) El reparto de la conciliación le correspondió al Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena (Fl 630-634), la anterior decisión fue objeto de recurso de queja el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Bolívar quien mediante resolvió declararlo improcedente. (Fl. 628)

- Se encuentra acreditado que el inmueble fue restituido el 7 de febrero de 2013. (Fl. 36)

**SEGUNDO INMUEBLE:** Inmueble Bodega Ubicada en Cartagena en El Barrio Bosque avenida Buenos Aires, con nomenclatura urbana diagonal 21 No. 53-133, inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 060-072371 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena y referencia catastral No. 010902650028000.

- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble **SICC-01-594-01-2010** el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en El Barrio Bosque avenida Buenos Aires, con nomenclatura urbana diagonal 21 No. 53-133 por la \$14.960.000 **que empezó a regir a partir del 08 de noviembre de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2010.** (Fl. 277-279)
- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble **SICC-891-2011** el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en El Barrio Bosque avenida Buenos Aires, con nomenclatura urbana diagonal 21 No. 53-133 por la suma de \$105.875.000 con **vigencia del 1 de abril de 2011 a 31 de diciembre de 2011** (Fl. 283-286)
- Obra en el expediente comunicación de fecha 17 de mayo de 2012 mediante el cual Inmobiliaria Cartagena radica cuenta de cobro por valor de \$49.202.039 en donde se factura de los siguientes periodos año 2011: febrero, marzo, año 2012: enero, febrero, marzo, del



inmueble ubicado en Cartagena en El Barrio Bosque avenida Buenos Aires, con nomenclatura urbana diagonal 21 No. 53-133 (Fl. 232-234)

- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble **No. 050 de 2012** el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en El Barrio Bosque avenida Buenos Aires, con nomenclatura urbana diagonal 21 No. 53-133 por la suma de \$89.856.117 con **vigencia del 30 de marzo a 31 de diciembre de 2012** (Fl. 280-282)
- Se encuentra acreditado en el sub examine que la inmobiliaria Cartagena convoca al Distrito de Cartagena ante la Procuraduría 65 Judicial I para asuntos administrativos con el fin de que se llegara a un acuerdo de conciliación en relación de las sumas adeudadas "*por la ocupación irregular*" que tuvo el Distrito de Cartagena en un inmueble administrado por la Inmobiliaria, por los siguientes periodos: febrero y marzo de 2011 y enero, febrero y marzo de 2011, la suma total de \$49.202.039. la audiencia se realizó el 19 de septiembre de 2012. Se advierte que en la audiencia de conciliación las partes llegaron a un acuerdo por la suma total de \$49.202.039. (Fl. 714-718) El reparto de la conciliación le correspondió al Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena (Fl17-23), la anterior decisión fue objeto de recurso de queja el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Bolívar quien mediante resolvió declararlo improcedente. (Fl. 628)
- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble **Contrato No. 005 de 2013** el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en El Barrio Bosque avenida Buenos Aires, con nomenclatura urbana diagonal 21 No. 53-133 por la suma de \$97.069.428 con **vigencia del 1 de abril de 2013 a 31 de diciembre de 2013** (Fl. 287-290)



- Se encuentra acreditado en el sub examine que la inmobiliaria Cartagena convoca al Distrito de Cartagena ante la Procuraduría 175 Judicial I para asuntos administrativos con el fin de que se llegara a un acuerdo de conciliación en relación de las sumas adeudadas “*por la ocupación irregular*” que tuvo el Distrito de Cartagena en un inmueble administrado por la Inmobiliaria, por los siguientes periodos: enero, febrero y marzo de 2013, la suma total de \$32.356.476. la audiencia se realizó el 31 de octubre de 2013. Se advierte debido a que el Distrito reconocía un valor muy inferior con respecto a lo adeudado, la inmobiliaria decidió no aceptar dicho acuerdo declarándose fallida. El Bien inmueble anterior fue restituido real y materialmente al demandante el 23 de enero de 2014. (Fl. 612-615, 101 y subsiguientes)

**TERCER INMUEBLE:** El inmueble se encuentra ubicado en el Barrio Centro avenida Daniel Lemaitre, Calle 32 No. 8-11 edificio Gedeón Pisos 1 y 2D, destinado al funcionamiento de la Secretaría de Infraestructura del Distrito de Cartagena, identificado con la matricula Inmobiliaria de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena con el número 060-205462.

- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble No. 2550 de 2012 el cual tiene por objeto entregar a título de arredramiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en el Barrio Centro avenida Daniel Lemaitre, Calle 32 No. 8-11 edificio Gedeón Pisos 1 y 2D, por la suma de \$116.822.480 con vigencia del 29 de junio a 31 de diciembre de 2011. (Fl. 297-300)
- Se encuentra acreditado contrato No. 2320-2012 el cual tiene por objeto entregar a título de arredramiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en el Barrio Centro avenida Daniel Lemaitre, Calle 32 No. 8-11 edificio Gedeón Pisos 1 y 2D, por la suma de \$77.188.218 con vigencia del 23 de febrero hasta el 22 de mayo de 2012. (Fl. 292)
- Obra en el expediente comunicación de fecha 3 de julio de 2012 mediante el cual Inmobiliaria Cartagena radica cuenta de cobro por



valor de \$49.597.637 en donde se factura de los siguientes periodos año 1 al 30 de enero y del 1 al 22 de febrero, del inmueble ubicado en Cartagena en el Barrio Centro avenida Daniel Lemaitre, Calle 32 No. 8-11 edificio Gedeón Pisos 1 y 2D (Fl. 28-29)

- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena convoca a la inmobiliaria Cartagena ante la Procuraduría 65 Judicial I para asuntos administrativos con el fin de que se llegara a un acuerdo de conciliación en relación de las sumas adeudadas “*por la ocupación irregular*” que tuvo el Distrito de Cartagena en un inmueble administrado por la Inmobiliaria, por los siguientes periodos: enero 1 hasta el 23 de febrero de 2012, la suma total de \$57.010.324. La audiencia se realizó el 03 de agosto de 2012. Se advierte que las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio cuyo reparto le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena quien resolvió improbar el acuerdo, la anterior decisión fue objeto de recurso de reposición en subsidio de apelación el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de bolívar quien decidió rechazarlo por improcedente. (Fl. 520-531). El Bien inmueble anterior fue restituido real y materialmente al demandante el 23 de enero de 2014. (Fl. 612-615, 101 y subsiguientes)
- Se encuentra acreditado contrato No. 2332-2012 el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en el Barrio Centro avenida Daniel Lemaitre, Calle 32 No. 8-11 edificio Gedeón Pisos 1 y 2D, por la suma de \$77.188.218 con vigencia del 22 de mayo de 2012 hasta el 22 de julio de 2012. (Fl. 301-303)

**CUARTO INMUEBLE:** El inmueble ubicado en la Urbanización El Recreo con nomenclatura interna No. Lote 21 manzana E con nomenclatura C31 C75-64 Manzana A lote con el No. de matrícula inmobiliaria 060-0149668 de la oficina de registro de Instrumentos Públicos y referencia catastral No. 01-05-0046-0090-000.

- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble No. No. SICC-02332-04 el 22 de julio de 2010 con vigencia del 17 de Julio de 2010 hasta el 16 de



octubre de 2010 el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en la Urbanización El Recreo con nomenclatura interna No. Lote 21 manzana E con nomenclatura C31 C75-64 Manzana A lote con el No. de matrícula inmobiliaria 060-0149668 de la oficina de registro de Instrumentos Públicos y referencia catastral No. 01-05-0046-0090-000, por la suma de \$3.325.000 (Fl. 277-279)

- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble No. No. SICC-02332-05-2010 con vigencia del 1 de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2010 el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en la Urbanización El Recreo con nomenclatura interna No. Lote 21 manzana E con nomenclatura C31 C75-64 Manzana A lote con el No. de matrícula inmobiliaria 060-0149668 de la oficina de registro de Instrumentos Públicos y referencia catastral No. 01-05-0046-0090-000, por la suma de \$1.900.000 (Fl. 261-264)
- Se encuentra acreditado en el sub examine que el Distrito de Cartagena y la Inmobiliaria Cartagena Ltda. suscribieron el Contrato de arrendamiento de bien inmueble No. SICC-3822-2011 con vigencia mes diciembre de 2011 el cual tiene por objeto entregar a título de arrendamiento al arrendador el inmueble ubicado en Cartagena en la Urbanización El Recreo con nomenclatura interna No. Lote 21 manzana E con nomenclatura actual C31 C75-64 Manzana A lote con el No. de matrícula inmobiliaria 060-0149668 de la oficina de registro de Instrumentos Públicos y referencia catastral No. 01-05-0046-0090-000, por la suma de \$950.000 (Fl. 267-270)
- Se encuentra acreditado en el sub examine que la inmobiliaria Cartagena convoca al Distrito de Cartagena ante la Procuraduría 66 Judicial I para asuntos administrativos con el fin de que se llegara a un acuerdo de conciliación en relación de las sumas adeudadas “por la ocupación irregular” que tuvo el Distrito de Cartagena en un inmueble administrado por la Inmobiliaria, por los siguientes conceptos: gastos de arriendo para los periodos de enero a noviembre de 2011, de enero a agosto de 2012 y de septiembre de 2012 que se venció en el término de la conciliación, más servicios públicos domiciliarios,



reparaciones y gastos por remisión de conciliación por un valor total de \$25.391.314. La audiencia se realizó el 15 de enero de 2013. Se advierte que las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio cuyo reparto le correspondió al Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena quien resolvió improbar el acuerdo, la anterior decisión fue objeto de recurso de reposición en subsidio de apelación el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de bolívar quien decidió rechazarlo por improcedente. (Fl. 152-172)

- Se encuentra acreditado en el sub examine que la inmobiliaria Cartagena convoca al Distrito de Cartagena ante la Procuraduría 176 Judicial I para asuntos administrativos con el fin de que se llegara a un acuerdo de conciliación en relación de las sumas adeudadas *“por la ocupación irregular”* que tuvo el Distrito de Cartagena en un inmueble administrado por la Inmobiliaria, por los siguientes conceptos: *“1) OCHO MILLONES TRESCIENTOS SIETE MIL TREINTA Y TRES PESOS (\$8.307.033) m/l, correspondiente a \$1.016.673 por el mes de Diciembre de 2012, y 1.041.480 por cada uno de los 7 meses de 2013; 2) por servivios (sic) públicos domiciliarios de Diciembre de 2012, de enero a Julio de 2013, CUATRO MILLONES TRESCIENTOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN PESOS (\$4.300.981) //; y 3) por reparaciones al inmueble UN MILLON DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS (\$1.225.000) m/l, conforme a los hechos expuestos en esta convocatoria.”* La audiencia se realizó el 31 de octubre de 2013, sin embargo la misma se declaró fallida. (Fl. 75-78)
- Declaración rendida por la señora **ANGELICA MARIA MORENO CEPEDA** en la audiencia de pruebas celebrada el día 17 de junio de 2015 quien manifestó que laboraba en Inmobiliaria Cartagena LTDA, en el cargo de Asistente administrativa. Señaló que arrendaron cuatro inmuebles al Distrito mediante contrato de arrendamiento, el cual afirma que se firmaron en el año 2010, los inmuebles Ciudad Sevilla y bodega el bosque, posteriormente en el año 2011 se suscriben dos contratos más sobre los inmuebles de la calle de la universidad y edificio Gedeón. Destaca que estos contratos fueron elaborados por el distrito y que su labor desde la firma de los contratos era realizar la gestión ante el distrito para que entregara a tiempo los contratos y efectuara los pagos correspondientes.



Manifestó que los contratos vencieron en una primera vigencia y se realizó de manera reiterada la gestión ante el distrito para que realizara la entrega de los inmuebles, para que se pudieran celebrar nuevos contratos de arrendamientos sobre los inmuebles en cuestión. Al encontrarse con el vencimiento de los contratos, la gestión por parte del distrito era nula porque no había delegados, ni funcionarios a principio de cada año, por lo que la inmobiliaria agotó todos los recursos pertinentes ante el distrito, manifestando la no suscripción de nuevos contratos con el distrito y que procedieran a hacer la entrega de los inmuebles, pero el distrito nunca se manifiesta sobre ello.

Hace hincapié en que inmobiliaria Cartagena jamás elaboró contrato debido a que el distrito dispone unos formularios para ello, al vencimiento de cada contrato se presentaba la problemática del no pago de canon de arrendamiento, servicios y demás valores por parte del distrito. Por lo que con los meses vencidos se radican cuentas de cobro solicitando el pago y la restitución de los inmuebles.

Adujo que no hay claridad con respecto a la renovación de los contratos, se presume que se renovaban cada año, pero los tres o cuatro primeros meses no existía una suscripción de contrato con el distrito.

A la fecha se restituyeron 3 inmuebles, siendo estos, ciudad Sevilla, calle de la universidad y bodega el bosque, pero el distrito aún adeuda por concepto de arrendamiento, reparaciones locativas y servicios públicos.

La inmobiliaria agotó todos los recursos ante el distrito para obtener respuesta por parte de los mismos, por lo que no estaba de acuerdo con el impago de los cañones, debido a que a estos les tocó asumir pagos de arrendamiento, servicios públicos sin obtener pagos o reconocimientos impagos del canon de arrendamiento por parte del distrito.



Las cuentas de cobro fueron elaboradas por la inmobiliaria y posteriormente radicadas ante el distrito

Precisa la Sala que fue tachada la declaración del testigo por intereses afines con la inmobiliaria.

- Declaración rendida por la señora **SMITH QUINTERO PALOMINO** en la audiencia de pruebas celebrada el día 17 de junio de 2015 quien manifestó que labora en la parte de mensajería en la inmobiliaria. Afirma que le consta que se dio la celebración de los contratos de arrendamiento con el distrito, sobre los inmuebles parque de Sevilla y bodega del bosque en el año 2010 y en el año 2011 sobre calle universidad y edificio Gedeón.

Señaló que se encargaba de llevar la correspondencia y radicar las facturaciones de cada inmueble, en la dependencia del distrito. Manifiesta a su vez que el distrito no canceló completamente los cánones de arrendamiento, se hacían requerimientos y gestiones para los contratos, causándole un perjuicio a la empresa por no poder suscribir nuevos contratos sobre estos inmuebles.

Los propietarios de los inmuebles arrendados procedieron contra la inmobiliaria porque el distrito se encontraba en mora por distintos conceptos, causando un perjuicio a la inmobiliaria, a tal punto de que uno de los propietarios demandó a la inmobiliaria en razón a este contrato.

Informo que no recibió los inmuebles restituidos y tiene conocimiento de que un solo de los inmuebles está todavía con el distrito, igualmente que conoce el estado de las cuentas, porque tiene comunicación con el área contable, en los estados de cuenta que se radicaban ante la alcaldía, él veía que estaban morosos, y que radicó facturas de servicios públicos ante el distrito, realizó gestiones de mensajerías, iba a empresas para poder enviar los estados de cuenta al distrito de las sumas adeudadas.

## **5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico**

A través del presente medio de control, la empresa Inmobiliaria Cartagena Ltda., solicita que se declare administrativamente responsable al DISTRITO DE

CARTAGENA, por los perjuicios materiales ocasionadas por la presunta ocupación irregular de los bienes inmuebles que fueron objeto de los contratos de arrendamientos suscritos por las partes.

El fallador en primera instancia, concedió parcialmente las pretensiones de la demanda al considerar que el Distrito de Cartagena de Indias, luego de haber culminado los contratos de arrendamientos suscritos con Inmobiliarias Cartagena siguió ocupando sin haber renovado o formalizado contrato de arrendamiento con respecto de los inmuebles arrendados.

A su juicio, durante el trámite del proceso se acreditó que el Distrito ocupó dichos inmuebles, y luego fueron debidamente legalizados los contratos; igualmente consideró que Inmobiliaria Cartagena realizó todas las actuaciones pertinentes para lograr que el Distrito de Cartagena, renovara los nuevos contratos y realizara los cobros pertinentes de los periodos dejados de cancelar.

Igualmente advirtió el A quo que no se acreditaron las reparaciones locativas que la demandante solicita, a excepción del primer bien inmueble. Por otro lado, en relación al pago de los servicios públicos domiciliarios, precisó el fallador de primera instancia que solo fue conciliado dicho concepto respecto del bien ubicado en la Urbanización El Recreo.

Concluye que los inmuebles ocupados por el Distrito de Cartagena en los periodos citados, sin contrato escrito alguno, obedeció al trauma del cambio de año cuando aún no se ha aprobado el nuevo presupuesto, requisito esencial para poder llevar a cabo el nuevo presupuesto, requisito esencial para poder llevar a cabo las contrataciones conforme lo dispuesto en la Ley 80 de 1993.

Afirma que resulta aplicable la sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado Sentencia de noviembre 19 de 2012 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa en materia de enriquecimiento sin causa y de actio de in rem verso, y en ese sentido encontró acreditada la causal excepcional relativa a “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 del mismo.”, lo cual a juicio del A quo se acreditó con las pruebas aportadas al proceso, de donde se obtiene que fue iniciativa de la entidad el seguir ocupando los bienes inmuebles sin formalizar el contrato de arrendamiento, debido a que una vez finalizados los contratos de arriendos, la elaboración, legalización de los nuevos contratos estaban en cabeza del Distrito de Cartagena, toda vez que los mismos lo realizan en formatos de la misma entidad y no la inmobiliaria Cartagena Ltda, aunado a lo anterior señala que el hecho de que ya se habían suscrito contratos de arriendos precios a los periodos dejados de cancelar bajo esa modalidad, el demandante creyó que celebrándose nuevos contratos los periodos en suspenso entre uno otro iban hacer pagados por la entidad, evidenciándose así la buena fe.

A su turno, el accionada interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia; señaló que en el sub examine no se encuentra acreditada la causal establecida en la decisión de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado Sentencia de noviembre 19 de 2012 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Estimó la demandada que dentro del presente asunto no se reúnen los presupuestos fácticos y jurídicos para conceder las pretensiones de la demanda por cuanto la Inmobiliaria Cartagena Ltda es una empresa que se dedica a la administración y arriendo de locales comerciales por lo que considera que no se puede predicar que la demandante no tenía conocimiento de los procedimientos legales de que dispone la Ley 80 de 1993.

Afirma que el A quo no puede predicar que la Inmobiliaria Cartagena Ltda en su buena fe desconocía la norma, pues la demandante conocía la situación al tanto que presentó facturas por diferentes periodos y por los diferentes inmuebles en los que no tenía contrato, por lo que considera que no se puede predicar que el Distrito de Cartagena construyó o impuso una carga fuera del contrato estatal sin culpa de la demandante cuando la misma estaba en pleno conocimiento, fue reiterativa y no ejerció acciones que propendieran la restitución de los inmuebles arrendados teniendo la herramienta jurídica para ello de tal manera que a su juicio no se encuentra acreditada la buena fe.

En ese contexto, conforme al marco normativo y jurisprudencial expuesto, los hechos probados y el objeto del recurso de apelación impetrado,

procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado.

En primer lugar, precisa la Sala, que actualmente el enriquecimiento sin justa causa, debe analizarse con fundamento en la línea jurisprudencial contenida en la sentencia de unificación de fecha diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012), proferida por el Consejo de Estado, con ponencia del doctor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA; en la cual se señala que si bien, uno de los presupuestos para la estructuración de dicha figura es que el afectado haya actuado de buena fe, ella debe analizarse de una perspectiva objetiva y no subjetiva; lo que significa que, no justifica la conducta del afectado, el solo hecho del convencimiento de estar actuando conforme a derecho; sino su efectivo y real comportamiento ajustado al ordenamiento jurídico.

Igualmente estableció dicha Corporación que no puede utilizarse la actio in rem verso, para reclamar el pago de obras ejecutadas a favor de la Administración, sin contrato alguno o al margen de éste.

No obstante, en la referida sentencia de unificación, el Consejo de Estado admitió la actio in rem verso, de forma excepcional, en asuntos en los que se presenta un enriquecimiento sin causa fuera del marco de un contrato estatal, siempre que se configure alguna de los siguientes supuestos:

- a) 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 del mismo.***
  
- b) En los 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.*

- c) En los 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 conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.*

De acuerdo con la jurisprudencia en cita, el reclamo del pago de bienes, servicios u obras realizadas por un particular en favor de la administración sin que medie contrato, procede por vía de reparación directa con inclusión de la pretensión in rem verso, quedando su prosperidad condicionada en todo caso a la demostración concurrente de los siguientes elementos:

- La existencia de un empobrecimiento del particular o de la entidad que prestó los servicios, suministro los bienes, construyó la obra o, en general, cumplió una prestación en beneficio del Estado.
- El correlativo enriquecimiento del Estado, representado en la entidad pública a cuyo cargo esté la función o el servicio público en beneficio del cual se hubiere cumplido la prestación, y
- Que la causa de la omisión en el cumplimiento de las disposiciones y procedimientos contractuales se fundamente en alguno o algunos de los supuestos o causales que a modo de excepciones estableció la jurisprudencia de unificación, de suerte que por esa vía la ejecución de las actividades sin respaldo contractual encuentre justificación.

En este orden, para determinar si en el sub examine se presentó un enriquecimiento sin causa, la Sala verificará si concurrió alguno de los supuestos establecidos en la sentencia de unificación.

Se advierte en el presente asunto que la empresa Inmobiliaria Cartagena Ltda y el Distrito de Cartagena suscribieron los siguientes contratos de arrendamiento de inmuebles:

**i)** Inmueble ubicado en el barrio Centro Calle de la universidad Cra 6 No. 36-90.

No.de contrato	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Valor	Aprobación de Conciliación	Folio
No. 2520 de 2011	1 de marzo de 2011	31 de diciembre de 2011	\$82.536.00	no	(Fl. 97-99)
No. 2314-2012	14 de febrero de 2012	14 de mayo de 2012	\$25.684.377	no	(Fl. 100-102)

Periodos de ocupación del bien inmueble sin suscribir contrato, conciliado entre las partes:

**Del 1 de enero a 13 de febrero de 2012.....\$56.869.061**  
**Del 14 de mayo a 13 de septiembre de 2012..... \$34.245.836**

**Del 14 de septiembre de al 13 de diciembre de 2012:**

Canon de arrendamiento..... \$25.684.377  
Servicios públicos..... \$172.567  
Reparaciones locativas.....\$6.520.000  
Subtotal: .....\$32.37.944

**ii)** Inmueble Bodega Ubicada en Cartagena en El Barrio Bosque avenida Buenos Aires, con nomenclatura urbana diagonal 21 No. 53-133, inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 060-072371 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena y referencia catastral No. 010902650028000.



Numero de contrato	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Valor	Aprobación de Conciliación	Folio
SICC-01-594-01-2010	08 de noviembre de 2010	31 de diciembre de 2010	\$14.960.000	no	(Fl. 277-279)
SICC-891-2011	1 de abril de 2011	31 de diciembre de 2011	\$105.875.000	no	(Fl. 283-286)
No. 050 de 2012	30 de marzo de 2012	31 de diciembre de 2012	\$89.856.117	no	(Fl. 280-282)
No. 005 de 2013	1 de abril de 2013	31 de diciembre de 2013	\$97.069.428	no	(Fl. 287-290)

Periodos de ocupación del bien inmueble sin suscribir contrato, conciliado entre las partes:

**Del 1 de febrero a 30 de marzo de 2011 y del 1 de enero a marzo de 2012.....\$49.202.039**

**Del 1 de enero a 30 de marzo de 2013.....\$32.356.476**

iii) Inmueble ubicado en el Barrio Centro avenida Daniel Lemaitre, Calle 32 No. 8-11 edificio Gedeón Pisos 1 y 2D, destinado al funcionamiento de la Secretaría de Infraestructura del Distrito de Cartagena, identificado con la matrícula Inmobiliaria de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena con el número 060-205462.

Numero de contrato	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Valor	Aprobación de Conciliación	Folio
No. 2550 de 2012	29 de junio a de 2011	31 de diciembre de 2011	\$116.822.480	no	(Fl. 297-300)
No. 2320-2012	23 de febrero de 2012	22 de mayo de 2012	\$77.188.218	no	(Fl. 292)
No. 2332-2012	22 de mayo de 2012	22 de julio de 2012	\$77.188.218	no	(Fl. 301-303)

Periodos de ocupación del bien inmueble sin suscribir contrato, conciliado entre las partes:

**Del 1 de enero a 23 de febrero de 2012.....\$56.869.061**

iv) Inmueble ubicado en la Urbanización El Recreo con nomenclatura interna No. Lote 21 manzana E con nomenclatura C31 C75-64 Manzana A lote con el No. de matrícula inmobiliaria 060-0149668 de la oficina de registro de Instrumentos Públicos y referencia catastral No. 01-05-0046-0090-000.

Numero de contrato	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Valor	Aprobación de Conciliación	Folio
SICC-02332-04	17 de Julio de 2010	16 de octubre de 2010	\$3.325.000	no	(Fl. 277-279)
SICC-02332-05-2010	1 de noviembre de 2010	31 de diciembre de 2010	\$1.900.000	no	(Fl. 261-264)
SICC-3822-2011	1 de diciembre de 2011	31 de diciembre de 2011	\$950.000	no	(Fl. 267-270)

Periodos de ocupación del bien inmueble sin suscribir contrato, conciliado entre las partes:

**Del 1 de enero a 30 de noviembre de 2011 y de enero a septiembre de 2012**

los siguientes conceptos:

Canon de arrendamiento..... \$19.961.437  
 Servicios públicos domiciliarios.....\$4.051.677  
 Reparaciones locativas.....\$1.275.000  
 Gastos remisión de oficios.....\$103.200  
 Total..... \$25.2391.314

**Del 1 de diciembre de 2012 a 30 de julio de 2013**

Canon de arrendamiento.....\$8.307.033  
 Servicios públicos domiciliarios del mes de diciembre de 2012 y de enero a julio de 2013.....\$4.300.981  
 Reparaciones locativas.....\$1.225.200

De lo anterior, se observa claramente que el Distrito de Cartagena ocupó los bienes inmuebles anteriormente descritos luego de haber finalizado los contratos de arrendamiento celebrados con Inmobiliaria Cartagena Ltda.; situación que no puede atribuirse a culpa de la accionante, sino que fue exclusivamente la entidad pública, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium impuso la ocupación irregular de los inmuebles, en su beneficio, por fuera del marco de un contrato de arrendamiento.

Aunado a lo anterior, se advierte que ante la permanencia del Distrito de Cartagena en los inmuebles al vencimiento de los contratos de arrendamiento, la parte demandante actuó diligentemente al iniciar las medidas tendientes a recuperar las sumas de dinero que no pagó el Distrito por haber ocupado dichos inmuebles en esos periodos y que no contaban con un respaldo contractual; tales como cuentas de cobro y conciliación extrajudicial ante las Procuradurías delegadas para asuntos administrativos en Cartagena (fls. 28-29, 71, 75-78, 90-93, 101, 152-172, 232-234, 565, 612-615 y 628).

En ese sentido, para esta Corporación el Distrito de Cartagena no actuó de forma oportuna y diligente para legalizar los periodos en los que permaneció en los inmuebles que no se encontraban cobijados en los contratos suscritos inicialmente, así como tampoco restituyó los bienes inmuebles a la parte demandante, sino que por el contrario, permaneció en los mismos sin suscribir con la inmobiliaria contrato de arrendamiento.

En este orden, para esta Magistratura se encuentra acreditada la causal contenida en el literal a) de la sentencia de Unificación de fecha 19 de noviembre de 2012 proferida por el Consejo de Estado; toda vez que se observa dentro del presente asunto que el Distrito de Cartagena en virtud de su supremacía como autoridad administrativa se impuso ante el particular frente a la finalización del contrato de arrendamiento, pues es claro que al no haber restituido el inmueble, dicha actuación constituye una imposición o carga que no debía soportar la empresa accionante.

Por las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la sentencia recurrida, toda vez que en el sub examine se acreditó que la parte demandada se enriqueció injustamente con la ocupación de forma irregular de los bienes inmuebles administrados por la parte demandante sin intermediación de contrato, causando de tal manera un empobrecimiento correlativo a la demandante.

## **6. Condena en Costas**

Aplica la Sala el artículo 188 del CPACA, el cual remite al artículo 365 del Código General del Proceso, en el sentido de señalar que se condenará en

costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

En ese sentido, habiendo sido resuelto de forma desfavorable el recurso de apelación de la parte demandada en el presente asunto, se encuentra procedente la condena en costas en segunda instancia, en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho, a favor de la parte demandante, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

En este caso, se tendrán en cuenta los siguientes factores: i) el trámite del recurso, ii) la naturaleza del proceso y iii) la gestión de la parte demandante<sup>7</sup>.

En consecuencia, se condenará en costas a la parte demandada, las cuales deberán ser liquidadas por el juzgado 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 fecha dieciocho (18) de agosto de dos mil dieciséis (2016), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de segunda instancia a la parte demandada, liquídense por la Secretaría del Juzgado de Primera instancia, conforme lo dispuesto en el artículo 366 del C.G.P., incluyéndose en dicha liquidación las agencias en derecho, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha, según consta en Acta No. \_\_\_\_*

<sup>7</sup> Acuerdo 1887 de 2003, artículo 3o.



**LOS MAGISTRADOS**

**LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**

**ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS**

**DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN**

**Con Salvamento de Voto**