



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, doce (12) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

|             |                                    |
|-------------|------------------------------------|
| REFERENCIA: | REPARACIÓN DIRECTA                 |
| DEMANDANTE: | ORLANDO JAVIER ORTEGÓN REY - OTROS |
| DEMANDADO:  | MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO         |
| EXPEDIENTE: | 50-001-33-33-002-2014-00087-00     |

Procede el Despacho a proferir decisión de fondo en el presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

## I. ANTECEDENTES

### 1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

#### 1.1. Medio de control

En ejercicio del medio de control de reparación directa consagrado en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, impetró demanda ORLANDO JAVIER ORTEGON REY y LUZ CONSUELO ORTEGON REY en contra del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, cuya pretensión es que se declare administrativamente y extracontractualmente responsable de los perjuicios causados, con motivo de la ocupación temporal del inmueble en donde funcionó la oficina del corregimiento de Policía No. 5 de la vereda Vanguardia del municipio de Villavicencio.

#### 1.2. Sustento fáctico

La fijación del litigio fue la establecida en la audiencia inicial, del 26 de noviembre de 2015 (fol. 90-93), fase procesal que quedo en firme y sobre la cual no hay mérito para declaratoria de nulidad ni sanear situación anormal.

Los hechos constitutivos de la demanda indicaron que el municipio demandado ocupó en forma temporal el inmueble de propiedad de los demandantes, durante el periodo del 28 de enero al 16 de septiembre de 2012, en donde funcionó el corregimiento de Policía No. 5 de la vereda Vanguardia del ente territorial accionado. (fol. 4-5)

## 2. ALEGACIONES DE LAS PARTES

Durante el término del traslado para alegar de conclusión, las partes presentaron sus escritos en los que manifestaron lo siguiente:

**2.1. La parte demandante**, solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda, en razón a que las mismas cuentan con respaldo probatorio, esto es, que



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

el municipio si ocupó el inmueble en el periodo indicado, igualmente las excepciones propuestas no fueron prosperas y se aceptó por parte del ente territorial todos los hechos de la demanda, siendo respaldo de esto, la declaración del director de Justicia Municipal, donde manifiesta que si ocuparon el inmueble en el periodo demandado y para tal fin (fol. 150-151)

**2.2. La entidad demandada**, a través de su abogado presenta el siguiente razonamiento, consistente en que si había quejas por la no entrega del inmueble, estos debían plasmar estas en el acta de liquidación del contrato, situación que no aconteció, por ende, hubo un consentimiento del demandante para la permanencia de la administración en ese inmueble, debido a que esa permanencia no fue inconsulta, ni oculta. (fol. 153-155)

**3.3. El Ministerio Público**, no emitió concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Cuestión Preliminar

La parte demandante plantea como medio de control a tramitar en el caso que nos ocupa el de reparación directa por ocupación temporal de inmueble, no obstante en razón al principio *iura novit curia*, el Despacho considera que por los hechos narrados en el libelo se deben ajustar a la *actio in rem verso*, acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012<sup>1</sup>, que compaginó la pluralidad de criterios en materia enriquecimiento sin causa y la *actio in rem verso*, siendo pertinente plasmar el siguiente extracto jurisprudencial, así<sup>2</sup>:

“Por averiguado se tiene que es deber del juez, en el marco de su autonomía funcional y siendo garante del acceso efectivo a la administración de justicia, interpretar de manera integral, y como un todo, el escrito de demanda<sup>3</sup> extrayendo el verdadero sentido y alcance de la protección judicial deprecada por quien acude a la jurisdicción.

Así, corresponde a la judicatura adentrarse en el estudio de los extremos fácticos que circunscriben la *causa petendi* y los razonamientos jurídicos de manera armónica con lo pretendido, de modo tal que más que aferrarse a la literalidad de los términos expuestos interesa desentrañar el sentido

<sup>1</sup> Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897); C.P. Jaime Orlando Santofimio.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN C - Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA - Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017). - Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01591-01 (57378) - Actor: PC COM S.A. - Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - E.S.E ANTONIO NARIÑO EN LIQUIDACIÓN

<sup>3</sup> Véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias de 19 de agosto de 2011 (20144) y 13 de febrero de 2013 (24612).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

del problema litigioso puesto a su consideración<sup>4</sup>, eso sí, sin desquiciar los ejes basilares de la misma demanda<sup>5</sup>.”

## 2. Problema Jurídico.

Conforme a lo planteado y expuesto en precedencia, el problema jurídico se centra en analizar si se presentó enriquecimiento sin causa por parte del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y en contra de los señores ORLANDO JAVIER ORTEGON REY y LUZ CONSUELO ORTEGON REY, con ocasión de la permanencia de las oficinas del corregimiento de Policía No 5 de la vereda Vanguardia del municipio de Villavicencio, en el inmueble de propiedad de los demandantes, durante el lapso comprendido entre el 28 de enero al 16 de septiembre de 2012, sin que esa orden fuera resultado de un procedimiento administrativo contractual entre las partes.

## 3. Análisis probatorio

- Entre el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y los señores ORLANDO JAVIER ORTEGON REY y LUZ CONSUELO ORTEGON REY, existió un contrato de arrendamiento de un local, identificado con la matrícula inmobiliaria No 230-147888 y de propiedad de los demandantes, en donde funcionaron las oficinas del corregimiento No. 5 en la vereda Vanguardia del municipio descrito antes, según contrato de arrendamiento No 119 del 28 de enero de 2011 y certificado de tradición. (fol. 9-14 respectivamente)
- El contrato en cita duró entre el 28 de enero al 27 de diciembre de 2011 y 28 de diciembre de 2011 al 27 de enero de 2012, esta última, en razón a la adición, y de la liquidación se declaró a paz y salvo, sin observaciones, conforme al acta de terminación del contrato No 119 de 2011 y acta de liquidación del mismo, estos dos documentos fueron emitidos el 22 de octubre de 2012. (fol. 15-20 y 26-29 respectivamente)
- Con oficio No 1551-23/166 del 6 de abril de 2016, el municipio demandado contestó lo solicitado por el Despacho, indicando que a partir del 28 de enero al 16 de septiembre de 2012, el municipio continuó con el local antes mencionado. (fol. 123 y 124 respectivamente)
- El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, decidió improbar el acuerdo conciliatorio entre las mismas partes del presente medio de control, conforme a la providencia de fecha 26 de junio de 2013. (fol. 22-25)

<sup>4</sup> Compendio de derecho procesal. Teoría General del Proceso. Tomo I. Hernando Devis Echandía. Biblioteca Jurídica Dike. Duodécima edición. Pág. 436.

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C, sentencia de 16 de marzo de 2015, Exp. 31.429, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

De conformidad con el anterior acervo probatorio, procede el Despacho a determinar, si la entidad demandada es administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios ocasionados a los demandantes con ocasión de la permanencia y uso del local de su propiedad, en donde funcionaron las oficinas del corregimiento No. 5 en la vereda Vanguardia del municipio, durante el periodo comprendido del 28 de enero al 16 de septiembre de 2012, sin contrato.

**4. Unificación frente a la *actio de in rem verso*.**

Como se señaló en precedencia, en pronunciamiento del 19 de noviembre de 2012<sup>6</sup>, el Consejo de Estado teniendo en cuenta que sobre la *actio de in rem verso* existían diferentes puntos de vista y a sabiendas de la importancia y repercusiones del mismo, procedió a unificar su posición al respecto, con el propósito de brindar seguridad jurídica, y de esta forma fijó las siguientes reglas de excepción a las que se encuentra sometida la responsabilidad extracontractual del Estado por enriquecimiento sin causa, así:

“12.1 Para este efecto la Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia (...) a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 (...) del Código de Comercio, no puede ser invocado 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

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012. Exp. 24.897



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

campear en todo el iter contractual, es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva.

(...)

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.

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) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa alguna del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó 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.

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



## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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.”

Si bien es cierto que la responsabilidad extracontractual del Estado por enriquecimiento sin causa de la administración, tiene cabida en aquellos eventos en que se ha eludido la debida celebración de un contrato estatal, lo cierto es que ello opera de manera excepcional, bajo exigentes presupuestos, pues la aceptación generalizada de dicha tesis conduciría al desconocimiento de los principios y reglas de la contratación estatal.

En virtud de la decisión anterior, se pasa a examinar si en el presente caso se configuró un empobrecimiento sin causa de los demandantes que la administración está obligada a compensar.

### 5. Caso Concreto

Tal como se pudo observar de la sentencia unificación anteriormente puesta de presente, la teoría del *“enriquecimiento sin causa”* parte de la concepción de justicia enmarcada dentro de un principio de equidad que debe regir todas las relaciones reguladas por la ley, noción bajo la cual no se concibe un traslado patrimonial entre dos o más personas, sin que exista una causa eficiente y justa para ello. Por lo tanto, el equilibrio patrimonial existente en una determinada relación jurídica, debe afectarse – para que una persona se enriquezca, y otra se empobrezca – mediante una causa que se considere ajustada a derecho.

En el sub iudice, se tiene que si bien se demostró la utilización del local ubicado en la vereda Vanguardia, por parte del municipio de Villavicencio para el funcionamiento de las oficinas del corregimiento No. 5 de la Secretaria de Gobierno, durante el período comprendido entre el 28 de enero al 16 de septiembre de 2012 (fol. 10 y 132), esta utilización no estuvo precedida de una causa jurídica eficiente (contrato estatal), dicha ausencia partió de un desconocimiento deliberado por las partes de normas de derecho público, como las que hacen del contrato estatal un acto solemne.

Además de que la ignorancia de la ley no justifica su incumplimiento, los demandantes ya habían celebrado un contrato, además de una adición al mismo con la demandada, en el cual se reconocieron muchas de las normas inherentes a la contratación administrativa, que fueron obviadas al momento de aceptar prestar un servicio sin que existiera un contrato administrativo de por medio, o aunque sea, que se hubiese configurado algunas de las causales para realizar un contrato sin el lleno de las formalidades ordinarias.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

En este orden de ideas se observa que la causa del empobrecimiento de los demandantes si existió, y fue la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 80 de 1993 para contratar con la administración pública, ya que con esta omisión, el prestador del servicio no accedió a las garantías con que el ordenamiento jurídico protege la contraprestación económica que aspiraba recibir por su labor.

Aunado a lo anterior, en el caso que nos ocupa no se probó la imposibilidad absoluta las partes de planificar y suscribir el respectivo contrato, ni que se estuviese frente alguno de los casos excepcionales señalados en la jurisprudencia de unificación en cita, para la procedencia de la *actio in rem verso*, sin la previa celebración de un contrato estatal:

“Ahora como el asunto que aquí se debate no se encuentra en ninguno de los casos excepcionales que esta providencia mencionó, ya que no hay medio probatorio que así lo demuestre, es evidente que el reconocimiento del enriquecimiento sin causa no resultaba procedente en este caso.

En efecto, no aparece probanza alguna que enseñe que la administración constriñó o impuso al contratista la ejecución de esas obras adicionales para que ahora con fundamento en esto pueda admitirse el enriquecimiento sin causa por quedar comprendida la situación dentro de ese caso excepcional.

Tampoco aparece rastro probatorio alguno que indique que se trata de aquellos otros dos casos de excepción en los que está envuelta la protección al derecho a la salud o la urgencia manifiesta con las condiciones que esta providencia exige.

En síntesis, como el enriquecimiento sin causa no puede pretenderse para desconocer o eludir normas imperativas y como quiera que el Tribunal acogió las pretensiones de la demanda con fundamento en un enriquecimiento incausado, sin que ello fuera procedente, la sentencia apelada será revocada para en su lugar negar la totalidad de las pretensiones de la demanda.”

Por consiguiente, en el caso de marras no es dable admitir un “enriquecimiento sin causa”, cuando los perjudicados con el desequilibrio patrimonial consistente en prestar un servicio sin recibir ninguna retribución, tuvo la oportunidad de decidir realizar dicha labor, sin que la contraprestación de la misma estuviera garantizada mediante los procedimientos e instituciones creadas para el desarrollo de la contratación estatal.

Sin olvidar que esta jurisdicción ya había realizado un pronunciamiento negativo frente a las mismas pretensiones, aunque ello no es óbice para que esté Despacho efectuará un análisis del caso en concreto, pues lo acontecido allí, fue un control de legalidad al acuerdo conciliatorio, situación distinta al control judicial hoy realizado. Por último, se acoge los alegatos de la entidad demandada, en el sentido de que las partes no dejaron observación al liquidar en forma bilateral el contrato No 119 del 2011, con el cual la administración local ingresó a usar el local, al cual le reclaman el día de hoy el pago de cánones, sin la debida celebración de contrato,



## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

cuando de la misma convención se había generado una adición al valor del contrato para prorrogar el mismo, como se puede observar en el acta de liquidación del contrato de arrendamiento No 119 de 2011<sup>7</sup>, celebrado entre las mismas partes y por el mismo objeto y causa. (fol.83)

Conforme a las argumentaciones fácticas, jurídicas, jurisprudencias y de acuerdo al caudal probatorio obrante en el proceso, surge con certeza la negación de las pretensiones de la demanda.

### **SOBRE COSTAS**

Al respecto el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, indica claramente que salvo en los procesos donde se ventile un interés público habrá condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (Ahora Código General del Proceso). En el presente caso, como la parte vencida es la demandante, el pago de las mismas estarán a su cargo y serán liquidadas por Secretaría de acuerdo a las normas pertinentes.

### **AGENCIAS EN DERECHO**

Ahora bien, según lo preceptuado por el numeral 4º del artículo 366 del Código General del Proceso, para la fijación en agencias en derecho deben aplicarse las tarifas que establece el Consejo Superior de la Judicatura; para el caso de la jurisdicción contencioso administrativo, conforme al Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003, en su artículo 6 inciso segundo del numeral 3.1.2, prevé que en los procesos contenciosos administrativos adelantados en primera instancia, con cuantía, se establecerá como agencias en derecho hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Para el efecto debe tenerse en cuenta la gestión adelantada por el apoderado de la parte demandada, ceñido al porcentaje máximo que establece la preceptiva anteriormente enunciada, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes evidenciadas en el trámite surtido, por lo que se establecerá la suma de \$200.000 pesos.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

---

<sup>7</sup> Acta de liquidación que data del 22 de octubre de 2012.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

**SEGUNDO:** Condenar en costas a la parte demandante en favor de la parte demandada. Así mismo, fijar por concepto de agencias en derecho, la suma \$200.000 pesos m/cte. Por Secretaría hágase la liquidación respectiva e imprímasele el trámite previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría devuélvase el remanente de la suma que se ordenó consignar por concepto de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, dejando constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA

Juez