



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, siete (07) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

RADICADO No. 73001-33-33-004-2019-00460-00
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: INMOBILIARIA ROSALBA ROCHA Y COMPAÑÍA
LIMITADA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUE

I- ASUNTO A DECIDIR

Agotadas las etapas procesales previstas en la norma, procede el Despacho a dictar el fallo que en derecho corresponde, dentro del presente medio de control de REPARACIÓN DIRECTA promovido por la INMOBILIARIA ROSALBA ROCHA Y COMPAÑÍA LIMITADA en contra del MUNICIPIO DE IBAGUE, radicado bajo el No. 73001333300420190046000.

II- ANTECEDENTES

1.- Pretensiones:

En audiencia inicial¹ realizada el 27 de abril de 2021, se estableció que la parte demandante, a través de apoderado, solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

“Pretende la parte demandante que se declare responsable administrativamente al Municipio accionado, por la ocupación ilegal del inmueble ubicado en la calle 6ª No. 2-08 Barrio la Pola de Ibagué, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 350-76691 y en consecuencia, que se le condene al pago de los perjuicios de índole moral, material y pérdida de oportunidad causados con dicha situación.”.

2. Fundamentos fácticos

Se establecieron como hechos relevantes dentro del presente medio de control los siguientes en la audiencia inicial²

- *Que la señora ROSALBA ROCHA DELGADO en su condición de representante legal de la inmobiliaria demandante, administra el inmueble ubicado en la calle 6ª No. 2-08 Barrio la Pola de Ibagué, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 35076691.*
- *Que la señora ROSALBA ROCHA DELGADO en su condición de representante legal de la inmobiliaria demandante, suscribió con el municipio de Ibagué, el 29 de junio de 2016, contrato de arrendamiento No. 920 sobre el inmueble*

¹ Archivo PDF 014 ActaAudiencialInicial del proceso digitalizado

² Ibídem



identificado que se reseñó, pactando un término inicial de 7 meses que tuvieron inicio el 5 de julio de 2016.

- *Que el contrato no fue adicionado o modificado razón por la cual, el término de vencimiento se cumplió el 4 de febrero de 2017, pese a lo cual, el municipio de Ibagué no hizo entrega del inmueble.*
- *Que la inmobiliaria ROSALBA ROCHA DELGADO ha efectuado los requerimientos de ley, a efectos de constituir en mora al demandado, habiendo hecho este caso omiso de los mismos.*
- *Que solamente, hasta el 28 de diciembre de 2017, el municipio de Ibagué hizo entrega del inmueble arrendado.*
- *Que con dicho actuar omisivo y negligente, el ente territorial causó perjuicios materiales e inmateriales a la parte demandante.*

3. Contestación de la demanda³ MUNICIPIO DE IBAGUE

Durante el término legal para contestar la demanda, guardó silencio.

4. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su correspondiente reparto el día 18 de diciembre de 2019, correspondió a este Despacho, el cual, mediante auto de fecha 28 de enero del mismo año, procedió a su admisión.

Una vez notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro del término de traslado de la demanda, la parte demandada guardó silencio.

A través de auto del 02 de marzo de 2021, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial, la cual no se llevó a cabo por solicitud de aplazamiento del apoderado de la parte demandada, fijándose nueva fecha por medio de auto del 13 de abril de 2021, celebrándose la misma el día 28 del mismo mes y año, habiéndose decretado pruebas, las cuales se recaudaron en audiencia celebrada el 20 de mayo de ese mismo año, y la documental pendiente de recepcionar fue puesta en conocimiento por medio de auto del 14 de julio de la misma anualidad, y comoquiera que se consideró innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, por auto del 29 de septiembre de 2021 se dispuso correr traslado por diez (10) días para alegar de conclusión, y las partes presentaron por escrito sus alegatos de conclusión.

³ Ibídem



5. Alegatos de conclusión

5.1. Parte Demandante

Manifiesta el apoderado de la parte actora que, comoquiera que la entidad territorial demandada no contestó la demanda ni presentó argumento o excepción alguna, continúa con el argumento de la teoría del caso planteada y analizada en el escrito de demanda, referente a las características del contrato de arrendamiento, así como las obligaciones surgidas a cargo de las partes, entre ellas, la del arrendatario de restituir la cosa arrendada a la terminación del contrato.

Señala el profesional que la demandante, tanto de forma verbal como escrita, requirió en múltiples oportunidades a la administración municipal, sin embargo, ésta no manifestó su intención de renovar o entregar el inmueble, lo cual conlleva a que el contrato se termine, luego la entidad territorial debió entregar la cosa a la expiración del plazo del contrato, lo cual constituye el incumplimiento de una de las obligaciones del referido acuerdo de voluntades.

En consecuencia, el daño alegado es la ocupación temporal del inmueble ubicado en la calle 6 No. 2-08 barrio La Pola de Ibagué, administrado por la inmobiliaria Rosalba Rocha y Cia, quienes suscribieron contrato por 7 meses a partir del 5 de julio de 2016, no obstante vencido el plazo del contrato, la administración no devolvió el inmueble, siendo responsabilidad de la inmobiliaria velar por el cumplimiento del pago del canon al propietario, la cuota de administración al edificio, el pago de los impuestos, la valoración y los prediales, entre otros.

En tal sentido, y atendiendo a que después de terminado el contrato, el Municipio de Ibagué continuó ocupando el inmueble, sin reconocer contraprestación alguna a la parte demandante, ésta asumió dichas erogaciones a favor del propietario del inmueble, configurándose así una ocupación temporal.

Culmina el escrito solicitando se acceda a las pretensiones de la demanda.

5.2. Municipio de Ibagué

Manifiesta el apoderado de la entidad territorial que frente a la ocupación de temporal de inmuebles, el honorable Consejo de Estado ha señalado que los elementos que estructuran esta clase de responsabilidad son a) el daño antijurídico, que consiste en la lesión a un derecho del que es titular el demandante. Están comprendidos, por tanto, no sólo los perjuicios derivados de la afectación del derecho de propiedad, sino también los perjuicios por la limitación al ejercicio de las facultades propias de los derechos reales, al igual que el menoscabo de la posesión que el particular ejercía sobre el predio ocupado y b) la imputación jurídica del daño al ente demandado, que se configura con la prueba de la ocupación del bien inmueble, parcial o total, por parte de la administración.

Señala que el Consejo de Estado ha expuesto, que no puede alegarse, a través del



medio de control de reparación directa, la ocupación de hecho de predios o terrenos luego de la finalización de un contrato de arrendamiento, ya que lo que realmente debe discutirse, es el incumplimiento de una de las obligaciones que surgieron con la terminación del contrato, como lo es la restitución del inmueble arrendado, por lo que la vía adecuada sería el medio de control de controversias contractuales.

También hace referencia a que el daño alegado no se encuentra debidamente acreditado, por lo que solicita se despachen de manera desfavorable las pretensiones de la demanda.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por la naturaleza de éste, el órgano que según la demanda produjo el hecho objeto de indemnización, la cuantía y por el factor territorial, es decir, por ser este Departamento el lugar donde ocurrieron los hechos que según el escrito de demanda, causaron perjuicios de índole material y moral a la demandante; todo ello según lo establecido en los artículos 104, 140, 155-6 y 156-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. Problema Jurídico.

En armonía con la fijación de litigio realizada en la diligencia de audiencia inicial corresponde al Despacho determinar si *“la entidad territorial demandada es responsable administrativa y extracontractualmente, por los perjuicios pecuniarios y no pecuniarios ocasionados a la inmobiliaria demandante, con ocasión de la ocupación ilegal que se afirma se presentó, en relación con el inmueble ubicado en la calle 6ª No. 2-08 Barrio la Pola de Ibagué, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 35076691, que administraba la Inmobiliaria demandante; ocupación que se llevó a cabo desde el 5 de febrero y hasta el 27 de diciembre de 2017.*

Como pretensión subsidiaria se solicita se declare la existencia de un enriquecimiento sin justa causa sufrido por la accionada y el correlativo empobrecimiento de la accionante por la ocupación y tenencia, sin que mediara contrato estatal ni retribución alguna, del inmueble ya reseñado”

3. Tesis Planteadas.

3.1. Tesis de la Parte Demandante.

Considera la parte demandante que debe condenarse a la entidad demandada al pago de los perjuicios reclamados, puesto que se encuentra demostrada la ocupación temporal del inmueble arrendado por parte del Municipio de Ibagué, al no haberse efectuado la entrega del mismo, una vez finalizó el término de ejecución del contrato de arrendamiento.



3.2. Tesis de la Parte Demandada

Adujo que debe denegarse las pretensiones de la demanda ya que la pretensión reclamada deviene del incumplimiento contractual, por existir entre las partes un contrato de arrendamiento de donde proviene el daño alegado, siendo la acción de reparación directa improcedente para reclamar dicha pretensión, y contrario a ello, el medio de control que debió ejercitarse fue la de controversias contractuales.

4. Tesis del Despacho.

La tesis que sostendrá el Despacho se circunscribe a afirmar que en el presente asunto las pretensiones de la demanda se deben denegar ya que el medio de control ejercitado no era el procedente, y la acción pertinente de controversias contractuales se encuentra caducada, aunado a que los supuestos fácticos de donde se deriva el daño alegado, no encuadran dentro de los postulados fijados por el H. Consejo de Estado para la procedencia del enriquecimiento sin justa causa.

5. Fundamentos de la Tesis del Despacho.

5.1. La responsabilidad patrimonial del Estado.

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y se requiere de la concurrencia de varios elementos a saber: **(i)** el daño antijurídico, **(ii)** la imputabilidad jurídica y fáctica del daño a un órgano del Estado y, **(iii)** el nexo causal entre el daño y la actuación u omisión de la administración.

El **Daño Antijurídico** es entendido en la jurisprudencia Contencioso – Administrativa como “*la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho*”, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que “*el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación*”⁴.

De acuerdo a una debida interpretación del artículo 90 Constitucional, el H. Consejo de Estado⁵ ha enseñado, que la responsabilidad del Estado se origina, de un lado, cuando existe una lesión causada a la víctima que no tiene el deber jurídico de soportar y, de otro, cuando esa lesión es imputable fáctica y jurídicamente a una autoridad pública. Dicha Tesis

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación número: 68001-23-15-000-1997-03572-01(22366).

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, de fecha 01 de marzo de 2006.



fue avalada por la Corte Constitucional en Sentencia C-333 de 1993, en donde expresó, que además de constatar la antijuridicidad del daño, el juzgador debe elaborar un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión.

Al referirnos a la **imputación jurídica y fáctica**, debemos remitirnos a lo explicado por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado que considera que *“imputar, para nuestro caso, es atribuir el daño que padeció la víctima al Estado, circunstancia que se constituye en condición sine qua non para declarar la responsabilidad patrimonial de este último (...) la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas en desarrollo del servicio público o en nexo con él, excluyendo la conducta personal del servidor público que, sin conexión con el servicio, causa un daño”*⁶

A partir de la disposición Constitucional señalada, la jurisprudencia y la doctrina contencioso administrativa han desarrollado distintos regímenes de responsabilidad imputables al Estado, como (i) el subjetivo, que se basa en la teoría de la falla del servicio y (ii) el objetivo, que obedece a diferentes situaciones en las cuales la entidad demandada está llamada a responder, por un lado, con ocasión del ejercicio de actividades peligrosas o la utilización de elementos de la misma naturaleza, caso en el cual se habla del régimen del riesgo excepcional, y por otro, debido a la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, caso en el cual estamos en presencia del régimen del daño especial, por ende, corresponde al Juez analizar los hechos de cada caso concreto y determinar el régimen de responsabilidad aplicable, para resolver el asunto sometido a su consideración de acuerdo con los elementos probatorios allegados, aunque el demandante haya encuadrado el contencioso en un título de imputación disímil, pues en acciones de reparación directa, domina el principio de *iura novit curia*.

En síntesis, existe una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, en forma de mandato imperativo, aplicable a todas las autoridades estatales y en todos los ámbitos de la responsabilidad, siendo una garantía para los administrados, con la consecuente obligación para el Estado de repetir contra sus agentes, cuando la administración pública haya resultado condenada y se demuestre la culpa grave o el dolo de los mismos.

Ahora, la parte accionante en el escrito de demanda endilga responsabilidad a la entidad territorial accionada por la ocupación temporal ejercida por ésta última respecto de un bien inmueble que le fuera arrendado por parte de la inmobiliaria accionante, al no haberse efectuado la entrega del bien a la terminación del contrato de arrendamiento, siendo entonces procedente analizar la naturaleza y alcance de esta figura.

5.2. Ocupación Temporal o Permanente de Inmuebles

Sobre el tema en comento, se debe decir que el H. Consejo de Estado, en sentencia del 05 de octubre de 2016, con ponencia del doctor Hernán Andrade Rincón dentro del

⁶ Sentencia del 21 de octubre de 1999, expediente 10948, M.P: Alier Eduardo Hernández Enríquez.



radicado 250002326000200800689-01 (49973) manifestó que su origen es una actuación de facto, al indicar que:

“...Para la jurisprudencia de la Corporación la ocupación permanente “...se presenta cuando la administración se instala en el terreno, ya sea construyendo allí una obra pública, destinándolo como lugar de asentamiento de algún grupo humano determinado, ubicando una unidad militar, etc., es decir cuando toma posesión definitiva del mismo, asumiéndolo como propio -de facto-, para desarrollar allí cualquiera de los fines estatales. La ocupación es temporal, cuando esa posesión o instalación en el terreno es apenas transitoria, ocurre para atender una necesidad específica”⁷.

*En relación con las normas y jurisprudencia citadas, debe precisar la Sala que la ocupación permanente o temporal que se demanda bajo la égida de la acción de reparación directa **debe tener su origen en una actuación de facto de la administración, atentatoria del derecho de propiedad o de cualquiera otro derecho real o personal que puede resultar afectado, desligada de un acto o contrato previo que la ordene u origine, pues en estos últimos eventos la reparación directa no será el medio procesal adecuado para acudir a la jurisdicción**⁸*

*Así, por lo tanto, los “...trabajos públicos o por cualquiera otra causa...” que determinen la ocupación permanente o temporal que da lugar a la acción de reparación directa, **no pueden tener origen en actos administrativos que se observen ilegales o en relaciones contractuales que se reputen incumplidas, pues en estos eventos la fuente del daño será, en su orden, la ilegalidad del acto o el incumplimiento contractual y no la ocupación del inmueble en sí misma considerada y, en consecuencia, las acciones adecuadas para los casos indicados serán la de nulidad y restablecimiento del derecho y la de controversias contractuales**⁹...”* Negrrillas del Despacho.

Igualmente, en sentencia del 26 de febrero de 2021, el H. Consejo de Estado con ponencia del Doctor Guillermo Sánchez Luque dentro del radicado 20001233100020110052001 (51102) en cuanto a la responsabilidad por ocupación temporal o permanente señaló:

*“...La ocupación temporal o permanente de inmuebles por trabajos públicos o cualquier otro motivo es, pues, un evento de responsabilidad civil extracontractual del Estado, por virtud de una de las fuentes de las obligaciones: **la ley. La ocupación permanente ocurre cuando la administración, o un particular autorizado por esta, asume -de facto- un inmueble para destinarlo de forma definitiva al desarrollo de un fin estatal, por ejemplo, la construcción de una obra pública o el asentamiento de una unidad militar. La ocupación es temporal cuando la administración toma posesión de un inmueble de forma transitoria y para atender una necesidad específica.***

La jurisprudencia, aunque a partir de un título objetivo de imputación, ha señalado que para que se configure esta responsabilidad, el demandante debe, pues, demostrar (i) el daño, consistente en la afectación al derecho de propiedad u otros

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencia del 14 de septiembre de 2000, expediente 11417, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

⁸ No obstante lo indicado, debe indicarse que en los casos en los que no se tache de ilegal el acto que determinó la ocupación, podría resultar procedente la acción de reparación directa.

⁹ En cuanto a la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para eventos en los que la afectación de un derecho real es antecedida por un acto administrativo, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 3 de diciembre de 2007, expediente 16503, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; 24 de octubre de 2013, expediente 48390, C.P. Olga Mérida Valle de De la Hoz; 26 de agosto de 2015, expediente 30827, C.P. Hernán Andrade Rincón.



derechos reales y (ii) que la causa del daño sea la ocupación, total o parcial, del inmueble del demandante y que esa ocupación provino del Estado¹⁰. La entidad puede exonerar su responsabilidad si demuestra que el daño sobrevino como consecuencia de una causa externa, como la fuerza mayor, la culpa de la víctima o el hecho exclusivo de un tercero. La diligencia y cuidado no exime de responsabilidad en estos eventos, porque deviene directamente de la ley, de manera que si el daño es producto del trabajo público o de la ocupación nace la obligación de indemnizar...” Negrillas del Despacho.

En consecuencia, la ocupación permanente o temporal de inmueble es una figura que proviene del actuar de la administración, afecta el derecho de propiedad y opera de facto, esto es, que dicha actuación está desligada de un acto o contrato previo entre las partes.

6. CASO EN CONCRETO

Para establecer si en este caso aparece comprometida la responsabilidad del Estado, encuentra el Despacho que fueron aportados al plenario los siguientes elementos materiales probatorios:

Documentales

1. Copia de contrato de administración inmobiliaria suscrito entre Esther Julia Reyes de Jiménez y la Inmobiliaria Rosalba Rocha y Cía. Ltda respecto del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 350-76691 y ficha catastral 73001010200020022000 (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)
2. Copia de contrato de arrendamiento No. 920 del 29 de junio de 2016 suscrito entre el Municipio de Ibagué y la Inmobiliaria Rosalba Rocha y Cía. Ltda, representada legalmente por la señora Rosalba Rocha Delgado, cuyo objeto consiste en el arrendamiento de un inmueble ubicado en la calle 6 carrera 2 y 3 No. 2-08 y 2-18 barrio La Pola Municipio de Ibagué, con matrícula inmobiliaria No. 350-76691 y ficha catastral 01-02-0002-0022-000, por valor de \$22.400.000 y plazo de siete (07) meses (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)
3. Que el 05 de julio de 2016 se suscribió acta de inicio del contrato de arrendamiento 0920 del 29 de junio de 2016, con fecha de finalización el 04 de febrero de 2017 (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)
4. Copia de oficio de fecha 9 de febrero de 2017 por medio del cual la inmobiliaria Rosalba Rocha le informa al Secretario de Bienestar Social que para dar continuidad al proceso de arrendamiento, adjunta recibo de impuesto predial del inmueble del año 2017 (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de agosto de 2005, Rad. 15.338 [fundamento jurídico I] en *Antología Jurisprudencia y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017, Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 644, disponible en <https://bit.ly/3gjduK>.



5. Copia del oficio 9028 del 21 de febrero de 2017 por medio del cual la secretaria de Bienestar Social comunica a la representante legal de la inmobiliaria Rosalba Rocha que se encuentra pendiente de continuar con el trámite de legalización del contrato de arrendamiento del inmueble ubicado en la calle 6 No. 2-08 del Barrio La Pola (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)
6. Copia del oficio 18811 del 04 de abril de 2017 mediante el cual la Secretaría de Bienestar Social y el Asesor de Bienestar Social informa que a mediados del mes de enero de 2017, se dio inicio a trámite de proceso contractual para suscribir contrato de arrendamiento, pero leído el clausurado del contrato por parte de la señora Rosalba Rocha, ésta manifestó su inconformismo, sin que fuera suscrito el mismo (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)
7. Copia del oficio del 17 de abril de 2017 por medio del cual la inmobiliaria Rosalba Rocha manifiesta al Alcalde Municipal de Ibagué que el 04 de febrero de 2017 se venció el contrato de arrendamiento, sin embargo, la entidad sigue teniendo en uso y goce el bien inmueble, las oficinas de Bienestar Social siguen funcionando y se adeudan dos meses de arriendo (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)
8. Copia del oficio de fecha 17 de abril de 2017 por medio del cual la inmobiliaria Rosalba Rocha manifiesta a la Secretaria de Bienestar Social del Municipio de Ibagué que el contrato de arrendamiento finalizó el 04 de febrero de 2017, por lo que el contrato se encuentra prorrogado y por tanto se adeudan dos meses de arriendo (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)
9. Copia del oficio 037960 del 05 de junio de 2017 por medio del cual la Secretaria de Bienestar Social, informa a la representante legal de la Inmobiliaria Rosalba Rocha que los contratos de arrendamiento estatal no se rigen por las disposiciones de derecho civil y comercial que consagran la prórroga automática y renovación tácita (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)
10. Copia de oficio 0127351 del 21 de diciembre de 2017 por medio del cual el Secretario de Bienestar Social informa a la inmobiliaria Rosalba Rocha que la entrega del inmueble ubicado en la calle 6 con Cra. 2 N. 2-08 y 2-18 del barrio La Pola, sería entregado el 28 de diciembre de 2017 (archivo pdf 001 cuaderno principal del expediente digitalizado)
11. Copia del Expediente contractual correspondiente al contrato No. 0920 de 2016 (archivo pdf 003 de la carpeta 002 Cuaderno Prueba parte demandante)

Pericial

Dictamen pericial presentado por el contador público Jorge Enrique Bravo Penagos donde se indica que el Municipio de Ibagué le adeuda a la parte demandante la suma de \$49.475.757 pesos por concepto de arrendamientos desde el mes de febrero de 2017 hasta el mes de diciembre, así como gastos de cerrajería, pintura, agua, luz e intereses.



Testimonial

Se recepcionó el testimonio de la señora Natalia Galindo Rocha.

Análisis sustancial

Conforme el material probatorio acabado de relacionar, advierte el Despacho que la parte demandante y la entidad territorial accionada, suscribieron el contrato No. 920 del 29 de junio de 2016, cuyo objeto consistió en el arrendamiento de un inmueble ubicado en la calle 6 carrera 2 y 3 No. 2-08 y 2-18 barrio La Pola Municipio de Ibagué, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 350-76691 y ficha catastral 73001010200020022000, de propiedad de la señora Esther Julia Reyes de Jiménez, pero que estaba siendo administrado por la Inmobiliaria Rosalba Rocha, conforme al contrato suscrito entre la inmobiliaria y la propietaria del inmueble.

Igualmente se evidencia que, como plazo de ejecución del contrato de arrendamiento, se pactó un término de 07 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual aconteció el 05 de junio de 2016, y en el mismo documento, se indicó que la fecha de finalización sería el 04 de febrero de 2017. Sin embargo, llegado el día de terminación de dicho periodo, el inmueble no fue entregado a la inmobiliaria y siguió siendo usado por el Municipio de Ibagué, hasta el 28 de diciembre de 2017 cuando se realizó la entrega material del mismo.

Ahora, y comoquiera que el daño alegado por la parte accionante deviene del espacio de tiempo que estuvo ocupado el inmueble desde la terminación del plazo del contrato de arrendamiento y hasta la entrega material del bien, se hace necesario recordar que el arrendamiento, según voces del artículo 1973 del Código Civil consiste en la obligación de una parte, de conceder el goce de una cosa, o de ejecutar una obra o servicio y, de la otra, de pagar por este goce, obra o servicio, un precio determinado.

Es así que, el Consejo de Estado en su jurisprudencia, señala que los elementos esenciales del contrato de arrendamiento son (i) el otorgamiento del goce o uso de un bien, (ii) el precio que se paga por el uso o goce de ese bien y (iii) el consentimiento de las partes¹¹, exigencias que conforme a las pruebas obrantes en el plenario, se encuentran satisfechas en el presente asunto, ya que del contenido del contrato 920 de 2016, se observa:

“...OBJETO: contrato de arrendamiento de un inmueble ubicado en la calle 6 carrera 2 y 3 no. 2-08 y 2- 18 barrio la pola municipio de Ibagué, con matrícula inmobiliaria no. 350-76691 y ficha catastral 01-02-0002-0022-000, para el funcionamiento de las instalaciones de casa social en el municipio de Ibagué...”

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de marzo de 2014, exp. 26.939, M.P. Hernán Andrade Rincón. Reiteración de las sentencias del 15 de marzo de 2001, exp. 13.352, M.P. Alier Hernández Enríquez; 6 de julio de 2005, exp. 12.249, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; 29 de noviembre de 2006, exp. 16,855, M.P. Fredy Ibarra Martínez, y del 11 de agosto de 2010, exp. 18.636, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. También ver: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 30 de abril de 1970.



clausula segunda: valor del contrato: veintidós millones cuatrocientos mil pesos m/cte iva incluido (\$22.400.000).

(...)

clausula cuarta: forma de pago: el valor del contrato resultante del presente contrato será cancelado por el municipio de Ibagué así: : siete (7) pagos por valor de tres millones doscientos mil pesos m/cte iva incluido (\$3.200.000), para un valor total de veintidós millones cuatrocientos mil pesos m/cte iva incluido (\$22.400.000). m/cte iva incluido . los desembolsos se efectuarán dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de cada pago, una vez se cuente con el respectivo pac. el pago estará precedido de la certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el supervisor del contrato, previa presentación del informe correspondiente y acreditación del pago de los aportes al sistema de seguridad social en salud — pensión y riesgos laborales.

clausula quinta: plazo: el contrato tendrá un plazo de siete (7) meses, contados a partir de la suscripción del acta de iniciación del mismo, suscrita entre el supervisor y el contratista, previo perfeccionamiento y cumplimiento de requisitos de ejecución del contrato.

En tal sentido y atendiendo a que las cláusulas en comento, entre otras, fueron incorporadas en un documento firmado por la Inmobiliaria Rosalba Rocha y el Municipio de Ibagué, es claro que el mismo cumple las exigencias propias de un contrato de arrendamiento de naturaleza estatal, y por consiguiente los acuerdos pactados son ley para las partes y deben cumplirse, como es el caso de la entrega del inmueble, situación que quedó regulada expresamente dentro del contenido del acto contractual así:

*“...OBLIGACIONES DEL ARRENDATARIO: 1) Utilizar el bien inmueble según los términos del contrato. 2) Velar por la conservación del bien arrendado. 3) Pagar al arrendador el valor del canon de arrendamiento de conformidad con las condiciones pactadas, previa las deducciones y descuentos que establezca la ley y la normatividad aplicable. 4) **Restituir o entregar el bien de acuerdo a lo convenido en el contrato declarando que ha recibido el inmueble en buen estado y se obliga a conservarlo en el mismo estado, salvo deterioro natural, siendo de su cargo las reparaciones locativas.** Si por motivo no imputable al arrendatario, debe realizarse una reparación locativa en el inmueble que afecte en el buen funcionamiento del mismo, o que perturbe la permanencia en el (plomaría, caída de una viga, humedad interna etc,) el arrendador las asumirá. 5) El arrendatario tendrá a su cargo las reparaciones locativas a que se refiere la ley en su Artículo 2030 del Código Civil y las demás que considere necesarias para la utilización del inmueble, según la destinación dada en este contrato siempre y cuando no sean demoliciones de muros. 6) Los servicios públicos en su totalidad serán pagados por el ARRENDATARIO, así como el servicio de líneas telefónicas que generé el inmueble arrendado. Parágrafo: las partes contratantes manifiestan que las adecuaciones que se hagan con miras al funcionamiento del inmueble, según su destinación, no tienen la calidad de mejoras. 7) Las adecuaciones que se pretendan realizar por parte del arrendatario deben ser consultadas y aprobadas por escrito por el arrendador.*

Así las cosas, entiende el Despacho que, al cumplirse el plazo convenido en el contrato de arrendamiento, lo procedente para las partes era dar por terminado dicho acto contractual, pues no existe la opción de renovación o prórroga automática en los contratos estatales, surgiendo así la obligación del Municipio de Ibagué de restituir el inmueble a la inmobiliaria demandante, al tratarse de una de las obligaciones a su cargo.



Mírese bien que, según lo manifestado por la amplia jurisprudencia del H. Consejo de Estado, el contrato de arrendamiento estatal no es objeto de prórroga conforme las normas de orden civil y comercial, según se indica:

“[...] Con relación al juez competente para conocer de las controversias que surjan en los contratos estatales, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 prevé que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la encargada de conocer esos procesos y los de “ejecución o cumplimiento”. (...)

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que si bien los contratos estatales de arrendamiento se rigen por el régimen de derecho privado civil y/o comercial, no les son aplicables las disposiciones sobre prórroga del contrato prevista en el artículo 2014 del Código Civil ni la renovación automática dispuesta en el artículo 518 del Código de Comercio dado que tales prerrogativas se oponen a los principios de la contratación estatal, a los de la función pública, a los propios del servicio público y a los fines del Estado.

En relación con el trámite procesal aplicable a las controversias contractuales surgidas en contratos estatales de arrendamiento solo se cuenta con la previsión del artículo 75 de la Ley 80 de 1993, según el cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la encargada de conocer de las controversias que surjan en los contratos estatales.

Al ser la jurisdicción de lo contencioso administrativo la encargada de atender los conflictos que surgen en los contratos estatales y en la ejecución y cumplimiento de los mismos, es necesario acudir a las acciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y, en la actualidad, a los medios de control establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para resolver asuntos relacionados con “la existencia o nulidad” del contrato, “su incumplimiento”, “la nulidad de los actos administrativos contractuales”, “indemnización de perjuicios actuaciones”, “otras declaraciones o condenas”, “liquidación judicial” o la nulidad de “actos proferidos antes de la celebración del contrato”¹² (...)

Bajo el marco legal y jurisprudencial referido, resulta claro i) que los contratos estatales de arrendamiento de bienes inmuebles están sometidos al régimen de derecho privado previsto en los Códigos Civil y/o de Comercio por expresa remisión del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, excepto en los aspectos específicamente reguladas por en esa norma y ii) que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competente para resolver las controversias contractuales producidas en los contratos estatales¹³ [...]”. Negrillas y subrayas por fuera de texto

Así las cosas, se encuentra debidamente acreditado que, dentro del presente asunto, las partes suscribieron contrato de arrendamiento con las formalidades propias de ley, y el daño alegado respecto del cual se reclaman perjuicios, deviene precisamente del incumplimiento de una de las obligaciones allí pactadas, aspecto totalmente aceptado por la parte actora cuando en el escrito de demanda señala que *el municipio de Ibagué*

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, siete (7) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 54001-23-33-000-2018-00343-01(AC).

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Pedro Pablo Vanegas Gil, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022), Radicación número: 25000-2315-000-2022-00179-01



debió entregar el inmueble a la expiración del plazo. De ahí que, al no haberlo hecho estará incumpliendo las mismas obligaciones que se plasmaron en el contrato.

Es así, que al tratarse de un incumplimiento contractual, es dable estudiar si dicha pretensión es propia del presente medio de control de reparación directa, o si por el contrario, el medio idóneo corresponde al de controversias contractuales.

Para el efecto, advierte el Despacho que el Órgano de Cierre en un caso similar indicó que luego de la terminación de un contrato de arrendamiento, no se configura la ocupación de hecho toda vez que media un negocio jurídico, por el contrario, con su finalización, surge en cabeza del arrendatario la obligación de restituir el inmueble arrendado al propietario, configurándose así un incumplimiento contractual, el cual debe ser ventilado a través del medio de control de controversias contractuales.

Señaló el Alto Tribunal¹⁴ que:

“...No obstante, esta Subsección advierte que la tenencia de los inmuebles por parte del departamento de Casanare luego de la terminación del plazo del contrato de arrendamiento no supone la configuración de una ocupación de hecho, como se alegó en la demanda, en tanto mediaba un negocio jurídico del que, con su finalización, surgía la obligación del arrendatario, en este caso de la entidad territorial, de restituir los inmuebles arrendados a la Diócesis, cuyo supuesto incumplimiento no podía reclamarse por una vía distinta al medio de control de controversias contractuales.

(...)

A partir de lo anterior, queda claro que al departamento de Casanare le correspondía restituir los inmuebles una vez terminara el negocio jurídico, cuestión que, según la demanda, no sucedió de esa manera. Sobre la obligación de devolver la cosa arrendada, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado:

*De conformidad con las normas antes citadas [artículo 2005 del Código Civil], **al producirse la terminación del contrato de arrendamiento, por vencimiento del plazo, se hace exigible la obligación del arrendatario de restituir o devolver el bien objeto del arrendamiento y la del arrendador de recibirlo**; es decir, que aunque estas obligaciones existen desde la suscripción misma del contrato, el cual constituye su fuente, su cumplimiento se difiere en el tiempo hasta que sobrevenga la terminación de la relación contractual, ocurrido lo cual dichas obligaciones de restitución y recibo se hacen exigibles y deben ser cumplidas. **Se trata de aquellas obligaciones que tienen origen en el contrato pero que están llamadas a ser cumplidas con posterioridad a su vigencia o extinción (...)**³⁰ (negrillas del texto original).*

*En ese contexto, la Sala destaca que **la exigibilidad de la obligación del arrendatario de restituir el inmueble arrendado nace una vez terminado el plazo contractual**. De este modo, bajo la excusa de que el departamento de Casanare siguió con la tenencia de los predios o terrenos -pese a la finalización de dicho negocio jurídico-, no puede alegarse por la vía de la reparación directa una ocupación de hecho, en tanto la Diócesis de Yopal, arrendadora, lo que realmente discute es el incumplimiento de unas obligaciones que surgieron con la terminación del contrato en cuestión, como la*

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera Ponente: Martha Nubia Velásquez Rico, cinco (05) de marzo de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 85001-23-33-000-2014-00245-02 (63300)



restitución del inmueble arrendado, al punto de que en la pretensión 4.2. solicitó que se ordenara la “restitución” de los predios.

Es decir, si entre las partes mediaba un acuerdo de voluntades que permitía, al término de su plazo, hacer exigible la restitución de los inmuebles dados en arriendo, habría que concluir en este caso que resulta procedente el medio de control de controversias contractuales y no el de reparación directa que ejerció la Diócesis de Yopal en contra del departamento de Casanare.

En un caso similar al que se examina en esta providencia, la Sección Tercera de esta Corporación desestimó una ocupación de hecho sobre un inmueble ante la existencia un contrato de arrendamiento:

*De lo anterior se evidencia que, contrariamente a lo afirmado en la parte motiva de los actos administrativos acusados, **la permanencia del arrendatario en el inmueble de propiedad de la entidad territorial no tuvo origen en una ocupación de hecho, sino en un contrato de arrendamiento válidamente celebrado**, situación que fue corroborada por la propia entidad pública en la contestación de la demanda, en la cual admitió que existió un contrato entre el demandante y el Distrito de Santa Marta, pero que el mismo había vencido con ocasión o por causa de la expiración de su plazo extintivo (...) Cabe reiterar que, **en el presente asunto, no se presentó ocupación de hecho en un bien del Distrito de Santa Marta, por parte de un particular, sino el incumplimiento de la obligación de restitución por parte de un arrendatario de la entidad distrital, tal como quedó establecido con el material probatorio allegado al expediente**¹⁵ (se destaca). Negrillas y subrayas por fuera de texto.*

Así las cosas, conforme lo visto en el plenario, está más que demostrado que los perjuicios reclamados en las pretensiones de la demanda, provienen de un incumplimiento contractual y no de una ocupación temporal de inmueble como lo adujo la parte actora, pues como ya se dijo, entre las partes existe un vínculo contractual de cuyo incumplimiento se produjo la ocupación temporal alegada, luego el medio de control pertinente para ventilar dicha pretensión es el de controversias contractuales y no así el de reparación directa.

Respecto de dicho medio de control, el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo faculta su ejercicio para solicitar el incumplimiento del contrato, así como la indemnización de perjuicios, el cual en su tenor literal reza:

“...ARTÍCULO 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley...” Negrillas y subrayas por fuera de texto

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de marzo de 2007, expediente No. 15.883, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



En consecuencia, la parte actora debió acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio del precitado medio de control, por lo que en tal sentido es procedente estudiar el término de caducidad conforme lo dispone el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que reza:

“...ARTÍCULO 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) *En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*

ii) *En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*

iii) *En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*

iv) *En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*

v) *En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;*

El contrato de arrendamiento No. 920 del 29 de junio de 2016, finalizó el 4 de febrero de 2017, el cual requería liquidación conforme lo pactado en la cláusula octava del mentado acto contractual:

“(...)

CLAUSULA OCTAVA: LIQUIDACION: *Este contrato se liquidará, de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, Artículo 217 del Decreto 019 de 2012.*

(...)”

No obstante, dicha liquidación del contrato no se evidencia como efectuada, ni por mutuo acuerdo entre las partes ni de manera unilateral por parte de la administración, lo cual



encaja dentro del postulado quinto de la norma en comentario “- v) *En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga -.*”

Postulado que es totalmente aplicable al caso bajo estudio conforme lo dispuesto por el H. Consejo de Estado¹⁶ al indicar que ***el apartado v) del literal j solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna.***

En consecuencia, y comoquiera que el contrato No. 920 del 29 de junio de 2016 finalizó el 4 de febrero de 2017 y no se estipuló plazo para la liquidación del mismo, habrá de contarse los dos años a partir del vencimiento de seis (06) meses siguientes a la terminación del mismo, esto es, a partir del 05 de agosto de 2017, vencería el 05 de agosto de 2019.

Así las cosas, la parte actora tenía hasta el 05 de agosto de 2019 para presentar la demanda de controversias contractuales, término que bien podría haber sido suspendido con la presentación de la conciliación prejudicial a voces del Decreto 1716 de 2009¹⁷, sin embargo conforme lo advertido en la certificación de cumplimiento de conciliación prejudicial emitida por la Procuraduría 163 Judicial II Para Asuntos Administrativos, la misma fue presentada el 29 de octubre de 2019, por tanto, no surtió los efectos jurídicos esperados, habiendo operado así el fenómeno jurídico de la caducidad del referido medio de control.

Del enriquecimiento sin justa causa

Por otra parte, encuentra el Despacho que la parte actora dentro del escrito de demanda reclama como pretensión subsidiaria, se declare la existencia de un enriquecimiento sin justa causa, por la ocupación y tenencia del inmueble sin la suscripción de contrato estatal, para lo cual es preciso recordar que frente al tema en comentario el Consejo de Estado ha dicho que¹⁸:

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SALA PLENA CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS, auto del primero (1) de agosto de dos mil diecinueve (2019), Referencia: CONTROVERSIA CONTRACTUALES, Radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009)

¹⁷ **Artículo 3°.** *Suspensión del término de caducidad de la acción.* La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o
c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA PLENA. SECCION TERCERA. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012), radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)



“...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 a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 83 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.

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:

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 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 o con prescindencia del mismo.

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.

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.

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”.



Recientemente además señaló la Corporación¹⁹:

“49. En tal providencia se estableció que las reclamaciones de pago por la ejecución de prestaciones a favor del Estado, sin el respaldo de un negocio jurídico, podían prosperar en hipótesis en las cuales la falta de satisfacción de las solemnidades de orden público y obligatorio cumplimiento frente al contrato estatal se hallara justificada por una situación de extrema urgencia o para evitar la lesión inminente o irreversible a un derecho fundamental o, en el evento en que, configurándose una situación susceptible de atender con la declaratoria de urgencia manifiesta, la administración probadamente no se hallaba en condiciones de proferir dicho acto administrativo a fin de conjurar el apremio generador de la emergencia o, finalmente, cuando, pese a no existir una situación de urgencia o emergencia, la administración obliga, coacciona o fuerza al particular a ejecutar la respectiva prestación

50. Excluidas estas hipótesis, no resultan susceptibles de reclamación judicial por actio in rem verso, asuntos asociados a la ejecución o suministro de bienes y servicios sin soporte contractual, en consideración a que dicho principio, al igual que todos los demás que integran el sistema jurídico, no puede sobreponerse sobre la buena fe objetiva y el deber de respetar los mandatos imperativos que establece la ley, lo cual viene a significar que la prescindencia de las solemnidades del contrato estatal y las respectivas fases previas caracterizadas por la planeación técnica, administrativa y presupuestal, sólo puede ser una condición excepcional cuando de reclamaciones de pago por prestaciones ejecutadas se trata so pena afrontar la negación de la pretensión de pago, máxime cuando esta ostenta la naturaleza compensatoria más no resarcitoria”.

En consecuencia, y conforme lo advertido en precedencia, es claro que la situación objeto de estudio no encaja dentro de los postulados que señala el H. Consejo de Estado para la procedencia de un enriquecimiento sin justa causa, pues si bien, dicha pretensión se tramita a través del medio de control de reparación directa, lo cierto e indiscutible es que la situación fáctica que rodea el presente asunto no se encuentra cobijada por los eventos expresamente señalados por el órgano de cierre.

Al efecto es necesario aclarar que ninguna situación de aquellas (una situación de extrema urgencia o para evitar la lesión inminente o irreversible a un derecho fundamental o, en el evento en que, configurándose una situación susceptible de atender con la declaratoria de urgencia manifiesta, la administración probadamente no se hallaba en condiciones de proferir dicho acto administrativo a fin de conjurar el apremio generador de la emergencia o, finalmente, cuando, pese a no existir una situación de urgencia o emergencia, la administración obliga, coacciona o fuerza al particular a ejecutar la respectiva prestación) resultó probada dentro del cartulario, y muy por el contrario, lo que surge patente es que, la parte arrendadora confió en la suscripción de un nuevo acuerdo contractual pregonando una prórroga inexistente, y luego solicitó el pago de los cánones de arrendamiento causados, sin que promoviera sin embargo, actuación alguna en aras a lograr la declaratoria de incumplimiento contractual.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022) Radicación: 50001-23-31-000-2010-00006-01 (56891)



A manera de conclusión, recuerda el Despacho que entre las partes existe un vínculo contractual terminado de donde surgió la obligación de restituir oportunamente el inmueble arrendado, y la inoportuna entrega del mismo constituye el daño de donde proviene los perjuicios reclamados, situación que como ya se dijo, debió tramitarse a través del medio de control de controversias contractuales, respecto del cual operó el fenómeno jurídico de la caducidad, y a más de ello, es imposible su estudio bajo la pretensión de enriquecimiento sin justa causa ya que tal situación no se encuentra enlistada dentro de los postulados señalados por el órgano de cierre, conforme se decantó en precedencia, razones por las cuales habrá de denegarse las pretensiones de la demanda.

7. COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Así las cosas, se condenará en costas procesales de ésta instancia a la PARTE DEMANDANTE, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación, incluyendo en la liquidación el equivalente a un (01) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por concepto de agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, a favor de la entidad demandada.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECLARAR LA CADUCIDAD de las pretensiones indemnizatorias incoadas por la INMOBILIARIA ROSALBA ROCHA Y COMPAÑÍA LIMITADA en contra del MUNICIPIO DE IBAGUE, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda interpuesta por la INMOBILIARIA ROSALBA ROCHA Y COMPAÑÍA LIMITADA contra el MUNICIPIO DE IBAGUE, con el fin de obtener el reconocimiento de un enriquecimiento sin justa causa por parte del ente territorial y el consecuente empobrecimiento de la accionante, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.



Rama Judicial

República de Colombia

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandante por las razones expuestas con antelación, incluyendo como agencias en derecho la suma de un (01) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente y a favor de la entidad demandada. Por Secretaría liquídese.

CUARTO: ORDENAR la devolución de los remanentes que por gastos del proceso consignó la parte demandante, si los hubiere.

QUINTO: En firme ésta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

SEXTO: RECONOCER personería jurídica a la doctora MARIBEL HERNANDEZ QUINTERO, identificada con la C.C.No. 52.195.951 y T.P No. 106.991 del C. S de la J, para que represente los intereses del MUNICIPIO DE IBAGUE, conforme al poder conferido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ente territorial demandado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA