



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL Y MUNICIPIO DE FLANDES (TOLIMA)  
Tema: Ocupación de bien inmueble.

### 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 el señor LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO en contra de la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL y el MUNICIPIO DE FLANDES (TOLIMA).

### II- ANTECEDENTES

#### 1.- Pretensiones:

En la diligencia de Audiencia Inicial, se establecieron como pretensiones de la demanda, las siguientes (fol. 212):

*Que se declare que el Municipio de Flandes- Tolima, es administrativamente responsable de la ocupación del inmueble denominado CABAÑAS IQUEIMAS, de propiedad del demandante, ubicado en la Carrera 5C No. 16-21 del municipio de Flandes (Tolima), por parte de personal uniformado de la Policía Nacional, durante los periodos comprendidos entre el mes de enero de 2013 y el mes de octubre de 2014.*

*Como consecuencia de la anterior declaración, se condene al Municipio de Flandes a pagar al demandante la suma de \$156.780.000, por concepto de la ocupación hecha por personal uniformado de la Policía Nacional al servicio del Municipio de Flandes.*

*Que la condena sea actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, desde la fecha de ocurrencia del hecho hasta la fecha de ejecutoria del fallo definitivo y se ordene a la demandada dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 de la misma norma.*

#### 2. Fundamentos fácticos

El demandante sustenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos: (Fls. 41.):

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

1. *En desarrollo de varios contratos celebrados con la Alcaldía Municipal de Flandes, adelantados mediante el proceso de selección abreviada, el señor Luis Carlos Gaviria Jaramillo viene prestando el servicio de alojamiento de uniformados adscritos al Comando de Policía de Flandes, desde el mes de Marzo de 2010, personal de Policía que presta el servicio de Policía para el municipio de Flandes bajo las órdenes del Comandante de la Estación de Policía de Flandes y de la Alcaldía Municipal de Flandes.*

2. *El servicio de alojamiento lo prestó mi representado desde marzo de 2010 y a distintos grupos de policías en varios momentos y durante varios días en las cabañas de su propiedad denominadas IQUEIMAS, tal como lo acredita el documento denominado ACEPTACIÓN DE PROPUESTAS DE SERVICIOS No. 018-2011, en el que funge como contratista mi representado y cuyo objeto es precisamente "EL SERVICIO DE ALOJAMIENTO PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA DE APOYO PARA EL PLAN DE SEGURIDAD ELECTORAL OCTUBRE 2011 EN EL MUNICIPIO DE FLANDES TOLIMA"; las certificaciones expedidas por varios comandantes de Policía del comando de Policía del Municipio de Flandes que dan cuenta detallada de la prestación del servicio en comento y las 12 páginas del Formato ContG17 de la Alcaldía Municipal de Flandes, Auxiliar Contable de Terceros entre fechas 01/01/2011 y 18/11/2011 en las que el tercero al que se le efectúan pagos es el demandante, Luis Carlos Gaviria Jaramillo, por concepto de arrendamiento de un inmueble de su propiedad (respecto del cual no ha tenido problema alguno) y por la prestación del servicio de alojamiento a personal de la policía.*

3. *El servicio de alojamiento que prestó el señor Luis Carlos Gaviria Jaramillo para el personal de Policía desde el mes de Enero de 2013 y hasta el mes de octubre de 2014 no le ha sido reconocido ni pagado por la Alcaldía Municipal a pesar de haberse efectivamente prestado tal como lo constatan documentalmente los distintos comandantes de Policía que han estado en la Dirección del Comando de Policía del Municipio de Flandes, tornándose ese alojamiento en una verdadera ocupación del inmueble de propiedad de mi representado por parte del personal uniformado de la Policía Nacional adscrita al Comando de Policía de Flandes y al servicio del municipio de Flandes.*

### **3. Contestación de la demanda**

#### **3.1. Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional (Fls. 60 y s.s.).**

Indicó que los hechos de la demanda son ciertos, ya que una vez verificados los antecedentes al interior de la institución, se pudo constatar que efectivamente a unos uniformados de la Policía Nacional se les suministró el hospedaje en las Cabañas Iqueimas Campestre de propiedad del demandante.

Solicitó a su vez, que se nieguen las pretensiones de la demanda formuladas en contra de dicha Entidad y formuló como excepciones las que denominó **inepta demanda por falta de legitimación en la parte pasiva, falta de agotamiento del requisito de procedibilidad**, las cuales sustenta en el hecho que la demanda y la conciliación prejudicial se agotó frente al Comando de Policía de Flandes- Tolima y nunca se convocó a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional.

#### **3.2. Municipio de Flandes- Tolima**

Guardó silencio.

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

#### **4. Actuación Procesal**

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su correspondiente reparto el día 23 de abril de 2015, correspondió el mismo a este Despacho, quien mediante auto de fecha 22 de junio de 2015, una vez subsanados los defectos advertidos en el auto que inadmitió la demanda, procedió a su admisión (fol. 47 y s.s.).

Una vez notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>1</sup>, dentro del término de traslado de la demanda, la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional contestó la demanda, formuló excepciones y allegó las pruebas que pretendía hacer valer (fls. 60 y s.s.) y el municipio de Flandes- Tolima guardó silencio (fol. 100).

Mediante providencia de fecha 05 de mayo de 2016 (fol. 105), se fijó fecha para llevar a cabo la respectiva audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, que se llevó a cabo el día 08 de julio de 2016 (fol. 127 y s.s.), en la cual, se decretó como prueba de oficio, previo a resolver sobre las excepciones propuestas, solicitar a la Procuraduría Judicial 106 para Asuntos Administrativos de esta ciudad, allegar copia íntegra del expediente administrativo contentivo del trámite de conciliación prejudicial adelantado por el demandante.

Una vez allegada la documentación solicitada, mediante auto de fecha 03 de octubre de 2016 (fol. 162), se fijó fecha para la continuación de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, la cual, se llevó a cabo el día 16 de noviembre de 2016, en la que se declaró probada la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad frente a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional y se dio por terminado el proceso frente a dicha Entidad.

En contra de la anterior decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso y sustentó recurso de apelación, el cual, fue conferido ante el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima en efecto suspensivo y desatado por dicha corporación mediante proveído de fecha 02 de marzo de 2018, que confirmó el auto apelado (fls. 193 a 197).

Una vez obedecida la orden proferida por el H. Tribunal Administrativo del Tolima, con auto de fecha 09 de julio de 2018 se fijó fecha para la continuación de la audiencia inicial (fol. 200), que se llevó a cabo el día 23 de agosto de 2018, agotándose en ella las instancias previstas en legal forma (fol. 211 y s.s.).

De la prueba documental decretada y aportada debidamente, se corrió traslado a las partes por el término de tres (3) días mediante proveído de fecha 25 de febrero de 2019 (fol. 217), término dentro del cual, las partes guardaron silencio (fol. 218).

Este Despacho en virtud del inciso final del artículo 181 del CPACA, por considerar que no se requiere de la celebración de audiencia de alegaciones y juzgamiento, ordenó a las partes que presentaran sus escritos de alegatos de conclusión.

---

<sup>1</sup> Ver folios 51 y s.s.

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

## **5. Alegatos de Conclusión**

### **5.1. Parte Demandante (fls. 223 y s.s.)**

Concluyó que a través del presente asunto se pretende que se declare la responsabilidad del municipio de Flandes por los perjuicios causados al demandante, derivados del no reconocimiento y no pago de los servicios de alojamiento, de personal uniformado de la Policía Nacional durante el periodo comprendido entre el mes de enero de 2013 y el mes de Octubre de 2014 en las Cabañas Iqueimas, hecho que produjo un enriquecimiento injusto a favor del Municipio de Flandes- Tolima y en contra del aquí demandante.

Precisa, que dicho servicio de alojamiento no puede ser reclamado por el aquí demandante a través de la vía contractual, como quiera que fue prestado sin que mediara un sustento contractual, existiendo únicamente el íntimo convencimiento del prestador de que la Autoridad Municipal adelantaría todas las actuaciones administrativas necesarias a fin de perfeccionar y legalizar la ejecución del servicio de alojamiento de los policiales.

Por lo anterior solicita, se acceda a las pretensiones de la demanda.

### **5.2. Municipio de Flandes- Tolima (fol. 221 y s.s.)**

Aduce que en el presente caso la ocupación tuvo lugar bajo el permiso y aquiescencia, de quien sin probarlo comparece a la actuación como dueño del hotel Iqueima Campestre de Flandes- Tolima.

Agrega que de la narración de los hechos se desprende, que la Policía fue alojada en el referido hotel y el servicio se venía prestando mediante una selección abreviada de carácter contractual, por lo cual, la acción que debió haber iniciado no es otra que la acción contractual, bien para probar el contrato o para cobrar el producto de éste.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia.**

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por la naturaleza de éste, los órganos que según la demanda produjeron 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 los demandantes, según voces del artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al definir qué en los procesos de reparación directa se determinará la competencia por el lugar donde se produjeron los hechos.

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

## **2. Problema Jurídico.**

En armonía con la fijación de litigio realizada en la diligencia de audiencia inicial corresponde al Despacho determinar, si *el Municipio de Flandes- Tolima es o no administrativa y extracontractualmente responsable, de los daños antijurídicos causados al demandante, con ocasión de la ocupación del inmueble denominado “Cabañas Iqueimas” por parte de Policiales, durante los periodos comprendidos entre enero de 2013 y octubre de 2014?*

## **3. De lo probado en el proceso.**

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

- Certificaciones suscritas por el Comandante de la Estación de Policía de Flandes- Tolima, que dan cuenta del alojamiento de Policiales en las Cabañas Iqueimas de Flandes- Tolima (fol. 3 a 11 y 86 a 94)
- Aceptación de propuesta de servicios No. 018-2011 cuyo objeto era el “SERVICIO DE ALOJAMIENTO PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA DE APOYO PARA EL PLAN DE SEGURIDAD ELECTORAL OCTUBRE DE 2011 EN EL MUNICIPIO DE FLANDES TOLIMA” por un valor de \$7.200.000 y con una duración de 8 días contados a partir de la suscripción del acta de inicio (fol. 12 a 14)
- Acta de recibí a satisfacción de los servicios de alojamiento prestados pro el demandante durante el periodo comprendido entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2011, según contrato No. 018 del 28 de octubre de 2011 (fol. 15 y 16).
- Comprobante de egresos del municipio de Flandes- Tolima correspondiente al Contrato No. 040 de 2011 (fls. 36 a 37).
- Soportes contables del municipio de Flandes- Tolima correspondientes al periodo comprendido entre el 01 de enero de 2011 y el 17 de noviembre de 2011 (fls. 38 a 39).
- Informe rendido por el Alcalde Municipal de Flandes- Tolima, en relación con los hechos de la demanda (fls. 1 a 11 del cuaderno de pruebas parte demandante).
- Certificación de los contratos celebrados por el señor Luis Carlos Gaviria Jaramillo con el municipio de Flandes- Tolima (fls. 10 a 12).

## **4. Caso concreto**

A través del presente asunto la parte demandante pretende, que se declare que el municipio de Flandes- Tolima es administrativamente responsable de los daños y

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

perjuicios que le fueron causados con ocasión de la ocupación del inmueble “Cabañas Iqueimas” entre enero de 2013 y octubre de 2014 sin que mediara justo título.

**- Del régimen de responsabilidad del Estado aplicable por ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles**

En casos como el que ocupa la atención el Honorable Consejo de Estado ha señalado que la parte actora debe demostrar que una parte o la totalidad de bien inmueble de su propiedad, fue ocupado permanentemente por la administración o por particulares que actuaron autorizados por ella<sup>2</sup>.

De conformidad con lo indicado por el órgano de cierre de esta jurisdicción en reciente jurisprudencia, los elementos que estructuran esta clase de responsabilidad son i) 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,<sup>3</sup> 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 ii) 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<sup>4</sup>.

Respecto del título de imputación y los requisitos para que proceda declarar responsable a la entidad estatal demandada, la Sección Tercera,<sup>5</sup> ha indicado, lo siguiente:

*“Corresponde a la especie de la responsabilidad objetiva y se configura probando que una parte o la totalidad de un bien inmueble de propiedad del demandante, fue ocupado permanentemente por la administración o por particulares que actúan autorizados por ella.”*<sup>6</sup>

*Son por tanto supuestos o elementos de la responsabilidad del Estado por ocupación permanente el daño antijurídico, que consiste en la lesión al derecho real de propiedad de que es titular el demandante, quien no tiene el deber jurídico*

---

<sup>2</sup> La Sección Tercera, en sentencia de 28 de junio de 1994, expediente No. 6806; actor: Olga Bernal de Unda y otros, señaló: *Esta acción denominada de ocupación de hecho por trabajos públicos, como ya lo ha dicho la Sala, puede utilizarse en el caso en que, no obstante, no ser la entidad de derecho público la que materialmente ocupa el predio, los efectos de su conducta irregular o las consecuencias de su falla son similares por cuanto el particular resulta, por dicha falla, privado del derecho de dominio que ejerce sobre su bien.*

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Sentencia del 10 de mayo de 2001, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente No. 20001-23-31-000-1993-0273-01 (11783); actor: Sociedad Construcciones e Inversiones Santa Rosalía Ltda.

<sup>5</sup> Sentencia del 28 de abril de 2005, proceso radicado con el No. 52001-23-31-000-1993-05663-01 (13643); actor: Pablo Daniel Portilla Maya.

<sup>6</sup> «*En este sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de junio de 1994, expediente 6806, señaló: “Esta acción denominada de ocupación de hecho por trabajos públicos, como ya lo ha dicho la Sala, puede utilizarse en el caso en que, no obstante no ser la entidad de derecho público la que materialmente ocupa el predio, los efectos de su conducta irregular o las consecuencias de su falla son similares por cuanto el particular resulta, por dicha falla, privado del derecho de dominio que ejerce sobre su bien.”*».

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

*de soportarla y la imputación del daño al ente demandado, por la ocupación permanente, total o parcial, del bien inmueble de propiedad del demandante.*

*El Estado por su parte sólo podrá exonerarse de responsabilidad, si desvirtúa la relación causal mediante la prueba una causa extraña tal como la fuerza mayor, el hecho exclusivo de tercero o el hecho exclusivo de la víctima.*

*Probados los aludidos elementos, procede la valoración de los perjuicios que pueden consistir en el daño emergente y el lucro cesante; entendido el primero como el precio del inmueble ocupado<sup>7</sup> y el segundo, en los ingresos que el propietario del inmueble ocupado dejó de percibir a consecuencia de su ocupación”.*

De lo anterior concluye el Honorable Consejo de Estado, que “*cuando el Estado no actúa conforme al ordenamiento, sino que ocupa los bienes de los particulares sin un título jurídico válido para hacerlo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tendrá que ser conminado a responder patrimonialmente por los daños*”<sup>8</sup>.

Determinado lo anterior, pasa el Despacho a analizar si dentro del *sub lite*, se reúnen los presupuestos para decretar la responsabilidad del Estado por ocupación de bien inmueble.

### **1. Daño antijurídico**

El artículo 90 de la Constitución Política contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado. El avance significativo del sistema implementado, basado en la noción de daño antijurídico, fue haber reivindicado el daño –y por consiguiente a la víctima– y su función en la institución de la responsabilidad.

En efecto, el daño entendido como la afectación, vulneración o lesión a un interés legítimo y lícito se convirtió en el eje central de la obligación resarcitoria y, por ende, tanto la atribución como la fundamentación normativa o jurídica del deber de reparar quedaron concentrados en un nuevo elemento que es la imputación.

En otros términos, el análisis de la responsabilidad no inicia con el título o régimen jurídico aplicable, sino con la verificación de la existencia del daño entendido como la alteración negativa a un interés lícito o situación jurídicamente protegida.

Es así como, para efectos de resolver el caso concreto debe establecerse, en primer término, si se produjo el daño alegado en la demanda, para, luego, entrar a definir si este resulta antijurídico y si le es imputable a la parte demandada.

A través del *sub lite* la parte demandante pretende que se declare administrativa y patrimonialmente responsable a la Entidad aquí demandada, por la ocupación temporal del predio de su propiedad sin mediar justo título, lo cual, tuvo lugar entre

---

<sup>7</sup> «Puede consultarse al efecto, sentencia 9718 del 3 de abril de 1997».

<sup>8</sup> Sentencia del 03 de octubre de 2019, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente No. 13001-23-31-000-2008-00656-01(46615).

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

enero de 2013 y octubre de 2014.

Al efecto es pertinente destacar que el acuerdo contractual suscrito en data 28 de octubre de 2011, folios 12-14, tuvo un plazo de ejecución correspondiente a 8 días contados a partir de la suscripción de acta de inicio, y que la prestación del servicio que aquí se reclama si bien pudo estar influenciada por el conocimiento mutuo entre los otrora contratantes, lo cierto es que no se puede entender como cobijada por el precitado acuerdo contractual.

De conformidad con el material probatorio allegado a la actuación se encuentra probado que el señor Luis Carlos Gaviria Jaramillo suministró el servicio de alojamiento dentro del establecimiento comercial denominado “Cabañas Iqueimas” a miembros de la Policía Nacional, así:

No.	Desde	Hasta	No. de Policiales
1.	04/01/2013	08/01/2013	46
2.	01/02/2013	26/02/2013	20
3.	16/05/2013	26/05/2013	26
4.	14/02/2014	11/03/2014	31
5.	12/03/2014	14/05/2014	42
6.	14/05/2014	19/06/2014	42
7.	01/07/2014	31/07/2014	42
8.	15/07/2014	15/08/2014	42
9.	15/08/2014	13/10/2014	42

Ahora bien, aunque no fue aportado documento probatorio idóneo que acredite que el señor Luis Carlos Gaviria Jaramillo, quien obra dentro de la presente actuación en calidad de demandante, es el propietario del Establecimiento de comercio denominado “Cabañas Iqueimas”, en tanto, no fue aportado certificado de existencia y representación y/o matrícula mercantil, del análisis del material probatorio obrante en la actuación es posible determinar que dicha calidad se encuentra probada en el *sub judice*, ya que la Policía Nacional le reconoce dicha calidad a lo largo de las certificaciones que dan cuenta del servicio de alojamiento suministrado y en igual sentido se pronuncia la Administración Municipal al hacer relación a los procesos contractuales adelantados con anterioridad al periodo que aquí se debate.

Igualmente se encuentra debidamente acreditado, que el municipio de Flandes-Tolima no canceló suma de dinero alguna con ocasión del servicio de alojamiento que fuera suministrado por el aquí demandante entre el 04 de enero de 2013 y el 13 de octubre de 2014, en tanto, dicha afirmación no fuera desvirtuada por la Entidad demandada dentro del trámite de la presente actuación.

Así las cosas, se tiene que dentro del presente asunto se encuentra acreditada la utilización que del bien de propiedad del aquí demandante efectuara la Entidad demandada, por lo cual, deberá analizarse si la misma constituye un daño antijurídico que deba ser indemnizado por parte del Estado.

De conformidad con lo señalado por el Honorable Consejo de Estado, para que pueda considerarse que la *ocupación del inmueble* por parte del Estado, acarrea un daño

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

**antijurídico** al particular, se tiene que ésta debe haber tenido lugar sin un título jurídico válido, esto es, de manera arbitraria.

Descendiendo al caso concreto encuentra el Despacho, que el ingreso del personal Policial al establecimiento “Cabañas Iqueimas”, se dio previa autorización del aquí demandante, quiere decir ello, que la ocupación no se efectuó a la fuerza o de manera arbitraria, contando por el contrario, con la aquiescencia del aquí demandante, quien obró bajo el convencimiento de recibir una contraprestación por el servicio prestado, en virtud de una relación contractual.

Con fundamento en lo expuesto concluye el Despacho, que el presente asunto no se trata de una verdadera ocupación de bien inmueble por parte de la Entidad aquí demandada, sino de una no perfeccionada relación contractual entre las partes, por lo cual, no se encuentra acreditada dentro del plenario la ocupación de inmueble alegada por la parte demandante.

En consecuencia, como quiera que la parte demandante aduce que existió un enriquecimiento por parte del municipio de Flandes- Tolima y un correlativo empobrecimiento de su parte, pasa el Despacho a analizar si a la luz de la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, se reúnen dentro de la actuación objeto de análisis, los presupuestos para que resulte procedente la acción in rem verso o de enriquecimiento sin justa causa.

**- De la Actio In Rem Verso o de Enriquecimiento sin causa.**

En sentencia de unificación el Honorable Consejo de Estado recalcó que la buena fe objetiva debe guiar a las partes antes, durante y después del contrato, quiere decir, que los contratantes tienen así el deber jurídico de acatar la exigencia legal del acuerdo previo y escrito sobre el objeto y la contraprestación, para el perfeccionamiento de un contrato estatal, sin que la ignorancia de la norma sea admisible como excusa para su inobservancia, haciendo especial énfasis en que no puede así 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, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

“(…)

*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.*

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

*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 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.*

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.*

(...)<sup>9</sup>

En este orden de ideas, se colige que el órgano de cierre de ésta jurisdicción limitó el reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa a situaciones concretas y excepcionales que, por razones de interés público, ameriten la ejecución o prestación de un servicio por un particular, sin que medie el cumplimiento de las exigencias legalmente establecidas en materia de contratación pública. Así pues, para determinar si en el caso bajo examen se presentó un enriquecimiento sin causa, el Despacho verificará si concurrió alguno de los anteriores supuestos.

De acuerdo con las afirmaciones efectuadas por el demandante en el escrito de demanda y las pruebas allegadas oportunamente a la actuación, no se encuentra probado que Entidad pública hubiese constreñido o impuesto al aquí demandante la ejecución del contrato de suministro del servicio de alojamiento por fuera de un marco de contrato estatal, encontrándose por el contrario acreditado, que el demandante accedió de manera libre y voluntaria a suministrar el servicio.

En lo que atañe al segundo supuesto, esto es, que fuere urgente y necesaria adquirir bienes, servicio o suministros con el fin de evitar una amenaza o lesión al derecho a la salud, se tiene que no se encuentra acreditado dentro del sub iudice, en tanto, el

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 19 de noviembre de 2012, Exp. 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

objeto del contrato celebrado consistía en suministrar el servicio de alojamiento a personal de la Policía Nacional.

Frente al último de los presupuestos establecidos, relativo a que debiéndose declarar una urgencia manifiesta, la administración hubiese omitido tal declaratoria, no obra documento probatorio alguno dentro de la actuación en dicho sentido, por lo cual, se tendrá por no configurado.

En razón a todas las consideraciones expuestas, el Despacho encuentra que no se configuró ninguna de las situaciones excepcionales referidas en la sentencia de unificación para que se configure un enriquecimiento sin causa, por lo que en el presente caso no procede la actio in rem verso.

Así las cosas, en aras garantizar a la parte demandante el derecho de acceso a la administración de justicia y dando plena aplicación a los lineamientos establecidos por el Honorable Consejo de Estado, según el cual, la responsabilidad del Estado debe ser analizada a través de todos los regímenes de responsabilidad existentes, sin que pueda priorizarse uno u otro, el Despacho analizó si en el presente caso se configuraba en primer término una responsabilidad del Estado por Ocupación temporal de bien inmueble, sin encontrarse la misma probada, para finalmente analizar si resultaba procedente la pretensión de Acción In Rem Verso o de enriquecimiento sin causa, sin que se encuentre configurada ninguna de las situaciones excepcionales contempladas, por lo cual, habrá de despachar de manera desfavorable las pretensiones de la demanda.

## **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 Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por concepto de agencias en derecho, a favor de cada una de las entidades demandadas, de conformidad con el Acuerdo No. 1887 del 26 de junio de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarto del Sistema Oral Administrativo de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

RADICADO No. 73001-33-33-004-2015-00172-00  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: LUIS CARLOS GAVIRIA JARAMILLO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLANDES- TOLIMA

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme a lo considerado en ésta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la parte demandante por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias en derecho a favor de cada una de las entidades accionadas, la suma de Un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, a favor de cada una de las entidades accionadas. Por Secretaría, tásense.

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

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previas las anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO  
JUEZA**

Firmado Por:

**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 4 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**efa556e848e0395050bedb45328731100ef5719dfdf3ac1288b76c1079478120**

Documento generado en 10/08/2020 10:24:10 a.m.