



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

Cartagena de Indias D. T y C, primero (01) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-008-2021-00081-00
Demandante	LUZ MARINA ACOSTA BUELVAS
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
Tema	OCUPACIÓN DE HECHO – ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA
Sentencia No	0123

1. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena a dictar sentencia de Reparación Directa presentada por **LUZ MARINA ACOSTA BUELVAS**, a través de apoderado judicial, contra el **DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**.

2. ANTECEDENTES

PRETENSIONES

PRIMERO: Que se condene al DISTRITO DE CARTAGENA al pago de lo debido más los perjuicios a que haya lugar; o al pago de la compensación por el monto del enriquecimiento sin causa por los cánones de arrendamiento insoluto debidos a LUZ MARINA ACOSTA BUELVAS, por la suma o valor de SESENTA MILLONES DE PESOS, (\$60.000.000), MLC, más los intereses mínimos legales a partir de la fecha en que se hizo exigible la obligación por parte del Distrito de Cartagena, así como también los honorarios profesionales de abogado, cuyo monto será tasado en su oportunidad legal.

SEGUNDO: que se condene al pago de costas y agencias en derecho.

- HECHOS

La parte accionante planteó como sustento fáctico de la demanda, los hechos básicos que se resumen a continuación:

La accionante, en su calidad de administradora, viene dando en arrendamiento al Distrito de Cartagena, el inmueble ubicado en la avenida Pedro de Heredia Calle 31N° 39-245, en Cartagena, identificado con la M.I. 060-18007. Esto lo hace mediante acuerdo contractual, con el propietario quien la autorizó para que suscriba el acuerdo contractual con el Distrito de Cartagena.

Ocorre que luego de firmarse el acuerdo contractual posterior al contrato N° CD-SPD-02- 2019 de 2019 con vencimiento en diciembre 31 del mismo año, el distrito de Cartagena ocupó de manera irregular el inmueble, sin haberse suscrito nuevo acuerdo contractual, por un lapso ininterrumpidos de 180 días comprendidos desde el 1 de enero de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, es decir 180 días a razón de \$10.000.000 mensuales.

La accionante ha formulado los requerimientos al Distrito de Cartagena, para que se tomaran las medidas necesarias y preventivas en relación con el pago del contrato de arrendamiento, y para que





Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

previeran la ocurrencia de la ocupación irregular. En dichos requerimientos se solicitó que dispusieran de una prórroga al contrato o de un nuevo acuerdo contractual como consecuencia de la terminación del mismo, o en su defecto se restituyera el inmueble. Sin embargo, estas solicitudes no fueron atendidas por el Distrito.

- FUNDAMENTOS DE LAS PRETENSIONES

Como fundamentos de derecho, el extremo accionante invoca el artículo 90 de la Constitución Nacional.

El presente asunto está enmarcado en uno de los presupuestos fácticos que claramente ha determinado el Consejo de Estado, en cuanto a la acción *in rem verso*, y que se desprende de las pruebas aportada de los requerimientos hechos al Distrito de Cartagena, que evidencia las acciones desplegadas tendientes a que la ocupación irregular no se diera, y que permite colegir nuestra ausencia de culpa.

- CONTESTACIÓN

DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS. Expresa que frente a los supuestos se tiene que, en primer lugar, no se demuestra que fue la entidad territorial Distrito de Cartagena que valiéndose de su autoridad la que impuso que la parte convocante permitiera que se siguiera ocupando el bien objeto de arrendamiento sin el respectivo respaldo contractual; tampoco se evidencio que fuese urgente que se mantuviera el bien inmueble ocupado para evitar una amenaza o lesión inminente a prerrogativas fundamentales, y finalmente no se acreditó con las pruebas arrojadas al expediente que debido a una situación de urgencia manifiesta se procedió a la continuación de la ocupación del bien sin mediar contrato alguno, por lo que se deben negar las pretensiones.

- TRAMITES PROCESALES

La demanda fue presentada el día 09 de abril del año 2021, y admitida mediante auto fechado 24 de junio del mismo año, luego de haber sido subsanada.

Posteriormente, fue notificada personalmente a la demandada, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público el día 25 de junio de 2021 de conformidad con el artículo 199 del CPACA.

Seguidamente, se celebró audiencia inicial el día 15 de septiembre del mismo año, conforme con el artículo 180 del CPACA, y audiencia de pruebas los días 06 de octubre de 2021 en la cual se cerró el debate probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión por el término de 10 días, y dictar sentencia dentro de los 20 días siguientes al vencimiento de los anteriores.

- ALEGACIONES

DE LA PARTE DEMANDANTE. Con el material probatoria legalmente allegado al proceso y demostrada la existencia de la obligación por parte del Distrito de Cartagena, **PODEMOS TENER COMO CONCLUSION** que se dan todos los presupuestos de ley para que el despacho acceda de manera favorable a lo solicitado en las pretensiones de la demanda y se declare la responsabilidad



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

patrimonial del Distrito de Cartagena, y se le condene a cancelar la suma debida, sus intereses legales y de mora pago de los perjuicios ocasionados, honorarios profesionales y costas del proceso.

DE LA PARTE DEMANDADA:

DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS. Frente a los supuestos se tiene que, en primer lugar, no se demostró que fue la entidad territorial Distrito de Cartagena que valiéndose de su autoridad la que impuso que la parte convocante permitiera que se siguiera ocupando el bien objeto de arrendamiento sin el respectivo respaldo contractual; tampoco se evidencio que fuese urgente que se mantuviera el bien inmueble ocupado para evitar una amenaza o lesión inminente a prerrogativas fundamentales, y finalmente no se acreditó con las pruebas arrojadas al expediente que debido a una situación de urgencia manifiesta se procedió a la continuación de la ocupación del bien sin mediar contrato alguno, todo por el contrario, con las pruebas arrojadas por la Alcaldía Distrital de Cartagena – Oficina de Apoyo Logístico se logró demostrar que la parte accionante posterior a los meses que manifiesta se le adeudan celebró contrato con la entidad, lo cual denota claramente el ánimo de lucro que ostentaba, por lo que se pide negar las pretensiones de la demanda.

MINISTERIO PUBLICO: Se abstuvo de emitir concepto.

3. CONTROL DE LEGALIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA, revisada la etapa procesal surtida en el proceso de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad, no encontrando ninguna causal de vicio o irregularidad.

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la ley, procede el Despacho a proferir sentencia dentro del presente proceso.

4. CONSIDERACIONES

- PROBLEMA JURIDICO

Determinar si se configuró un enriquecimiento sin causa a favor del DISTRITO DE CARTAGENA, por la ocupación de hecho y sin contrato de arriendo de un inmueble ubicado en la avenida Pedro de Heredia Calle 31N° 39-245, en Cartagena, identificado con la M.I. 060-18007, por 180 días ininterrumpidos, y como consecuencia de ello, hay lugar a declarar responsabilidad administrativa del ente Distrital.

- TESIS

Conforme el escenario fáctico – probatorio, observa esta Casa Judicial que existe falencia en cuanto a la prueba del período en que se da la supuesta ocupación de hecho, pues al respecto solo se trajeron los requerimientos u oficios que la demandante dirigió a las secretarías de fecha 07 y 29 de enero, y 20 de febrero de 2020, verificándose que el último data del mes de febrero, pero en el libelo se exigen pagos hasta el 30 de junio de 2020, sin que exista elemento alguno de genere certeza sobre tal hecho. Se constata igualmente omisión al respecto por parte del extremo activo, pues si manifiesta un período de seis meses de la mentada ocupación, por qué los requerimientos solo se hacen hasta el mes de febrero, sin que se exponga justificación alguna para el requerimiento en mora de quien debía entregar el bien inmueble.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

Asimismo, se debe destacar que no existe claridad en cuanto al valor del canon de arrendamiento, pues si bien se hace referencia a un valor de \$10.000.000, y si bien se trajo el contrato N° CD-SPD-02- 2019 de 2019, obsérvese que este hace referencia un valor de \$15.000.000, sin que se determinara en el mismo cuándo inició y el lapso total por el cual se celebró, pues solo se dijo el extremo final, situación que dificulta determinar el verdadero valor del canon mensual.

En definitiva, no se encuentran demostrados los elementos que componen la responsabilidad antijurídica del Estado, en este caso aparejada a la institución del enriquecimiento sin causa, por tal virtud el Despacho no tiene opción jurídica distinta a la de negar las pretensiones de la demanda

A las anteriores conclusiones se ha arribado, teniendo en cuenta las siguientes premisas probatorias, fácticas y normativas:

- **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.**

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO – ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA.

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, entre ellos, claro está, los generados en ejercicio del servicio médico. Esta responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio. Los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son esencialmente el daño antijurídico y su imputación a la administración, por la vía de la acreditación de la relación de causalidad entre la conducta y el daño.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia acogida por el Consejo de Estado, el enriquecimiento sin causa corresponde a un principio general del derecho cuyo contenido, alcance y aplicación han sido precisados a partir de la interpretación del artículo 8 de la Ley 153 de 1887, amén su expresa consagración en el artículo 831 del Código de Comercio¹.

Los elementos a partir de los cuales se ha estructurado la teoría del enriquecimiento sin causa, los ha definido la Sala de Casación Civil en los siguientes términos:

*“1º) **Que exista un enriquecimiento**, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja patrimonial, la cual puede ser positiva o negativa. Esto es, no solo en el sentido de adición de algo, sino también en el de evitar el menoscabo de un patrimonio.*

*2º) **Que haya un empobrecimiento correlativo**, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido haya costado algo al empobrecido, o sea que a expensas de éste se haya efectuado el enriquecimiento.*

Es necesario aclarar que la ventaja del enriquecido puede derivar de la desventaja del empobrecido, o a la inversa, la desventaja de éste derivar de la ventaja de aquél. Lo común es que el cambio de la situación patrimonial se opere mediante una prestación dicha por el

¹ A pesar que el artículo 831 del C.Co. lo regula al señalar que “nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro” y de lo previsto en el numeral 1, del artículo 95 de la Constitución, el enriquecimiento sin causa se ha aplicado bajo la consideración de que se trata de un principio, más que de una disposición legal que rige las relaciones entre las personas, de modo que su vigencia o está condicionada a su positivización. Al respecto ver sentencia del 8 de mayo de 1995, exp. 8118.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

empobrecido al enriquecido, pero el enriquecimiento es susceptible de verificarse también por intermedio de otro patrimonio. El acontecimiento que produce el desplazamiento de un patrimonio a otro debe relacionar inmediatamente a los sujetos activo y pasivo de la pretensión de enriquecimiento, lo cual equivale a exigir que la circunstancia que origina la ganancia y la pérdida sea una y sea la misma.

3º) Para que el empobrecimiento sufrido por el demandante, como consecuencia del enriquecimiento del demandado, sea injusto, se requiere que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica.

En el enriquecimiento torticero, causa y título son sinónimos, por cuyo motivo la ausencia de causa o falta de justificación en el enriquecimiento, se toma en el sentido de que la circunstancia que produjo el desplazamiento de un patrimonio a otro no haya sido generada por un contrato o un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito, como tampoco por una disposición expresa de la ley.

4º) Para que sea legitimada en la causa la acción de in rem verso, se requiere que el demandante, a fin de recuperar el bien, carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasicontrato, un delito, un cuasidelito, o de las que brotan de los derechos absolutos. Por lo tanto, carece igualmente de la acción... el demandante que por su hecho o por su culpa perdió cualquiera de las otras vías de derecho. Él debe sufrir las consecuencias de su imprudencia o negligencia.

5º) La acción... no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.

El objeto del enriquecimiento sin causa es el de reparar un daño, pero no el de indemnizarlo. Sobre la base del empobrecimiento sufrido por el demandante, no se puede condenar sino hasta la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado...".² (Se subraya).

Ahora, la utilidad de esta teoría en sede de lo contencioso administrativo tiene expresión en los eventos en los que, por vía de reparación directa o incluso por vía de la acción de controversias contractuales³, se demanda el reconocimiento y pago de prestaciones ejecutadas en favor de la administración sin que medie contrato.

Sin embargo, la viabilidad o procedencia de su aplicación no siempre ha sido pacífica, pues la jurisprudencia ha oscilado entre admitirla, conviniendo en la responsabilidad de la administración en razón de su posición dominante y el mayor deber de conocimiento de la normatividad contractual⁴, y considerando incluso el principio de buena fe⁵, hasta rechazarla

² Gaceta Judicial XLIV, 474.

³ Cfr.: sentencia de 22 de julio de 2009, Exp. 35026, C.P. Enrique Gil Botero. En la sentencia de 9 de mayo de 2012, exp. 17008 de la Sección Tercera Subsección A., frente a la demanda presentada bajo la fórmula de una acción de controversias contractuales señaló: *"En el presente proceso una eventual adecuación, por vía interpretativa a cargo del juez, del cauce procesal con miras a posibilitar una decisión de fondo no comportaría una alteración ora del petitum ora de la causa petendi de la demanda, comoquiera que la pretensión de pago de los dineros a los cuales el accionante considera tener derecho por haber desarrollado actividades de asesoría en formulación de proyectos, fue efectivamente formulada en la demanda y los fundamentos fácticos en los cuales la misma se sustenta resultan idénticos a los que hasta ahora se han traído a cuento en este proveído —y que no resultan idóneos para hacer prósperas las dos primeras pretensiones del libelo demandatorio—, relativos, precisamente, a las actuaciones que el señor Raúl Quijano Melo manifiesta haber llevado a cabo en el sentido de que habría brindado su asistencia profesional a varios municipios del Departamento de Nariño para que éstos presentaran proyectos de inversión a las autoridades encargadas de asignar recursos de cofinanciación."*

⁴ Cfr.: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de julio de 1990, Exp. 5579, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; sentencia del 6 de septiembre de 1991, Exp. 6306, C.P. Daniel Suárez Hernández.

⁵ sentencia del 11 de julio de 1996, Exp. 9409, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 35.026.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

bajo consideraciones relativas a que la carga del conocimiento de la ley recae por igual sobre el contratista quien no puede beneficiarse de su actuar impune⁶.

Pero también se ha admitido la aplicación de la teoría en determinados eventos, teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones cumplidas, o las especiales circunstancias en que se presta el servicio o se cumplen tales prestaciones, como en el caso de los servicios públicos de salud⁷ y educación⁸.

Precisamente esa ambigüedad en el manejo de la teoría y su aplicación para determinados eventos, motivó la unificación de criterios en la sentencia del 12 de noviembre de 2012, expediente 24.897, dictada por el pleno de la Sección Tercera, cuyos alcances se precisan a continuación.

LA UNIFICACION JURISPRUDENCIAL: ACCIÓN PROCEDENTE Y LIMITACIÓN DE EVENTOS EN LOS QUE ES PROCEDENTE LA APLICACIÓN DEL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA

La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado dictó la Sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012⁹, en la cual: i) precisó que la acción de reparación directa es la vía judicial adecuada para ventilar las pretensiones relativas al enriquecimiento sin justa causa, ii) limitó el alcance de la reparación al monto del empobrecimiento acreditado, y iii) delimitó los eventos en que de manera *excepcional* procedía la aplicación de la teoría.

En relación con la viabilidad de citada acción, y la justificación para limitar el alcance de la reparación en los eventos en que procedía su aplicación y se acreditaran sus presupuestos, explicó la providencia:

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

(...)

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

⁶ Ver: auto del 30 de marzo de 2006, Exp. 25662, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁷ Mediante auto del 3 de septiembre de 2008 (exp. 35.722), la Sección Tercera aprobó acuerdo conciliatorio, en el que se reconoció el valor de servicios de salud, argumentando que **“si una entidad prestadora del servicios de salud, en este caso... [...] en virtud de las disposiciones antes anotadas –artículo 40 Constitucional, derecho a la salud- dio cumplimiento a su objeto al llevar a cabo la prestación de los servicios médico asistenciales en materia de oncología a favor de los usuarios o pacientes que le eran remitidos por el Departamento del Meta, mal haría entonces en negársele un pago por tal concepto cuando lo cierto es que constituye un deber de tales entidades prestarlo en forma eficiente, pero además si se niegan u oponen a su prestación incurrirían en las distintas sanciones previstas en el ordenamiento jurídico por la omisión o el incumplimiento de ese deber”**

⁸ Al igual que la salud, la educación **“...es una actividad a cargo del Estado, independientemente al hecho de que pueda ser prestado por los particulares-, razón por la que en estricto seguimiento del precedente judicial contenido en los autos de 3 de septiembre de 2008 y 3 de diciembre de esa misma anualidad, se impone su aval, puesto que tanto la salud como la educación son servicios públicos que el constituyente y el legislador han coligado para garantizar su efectiva y óptima prestación y suministro...”**

⁹ Radicación: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24.897). C.P. Jaime Orlando Santofimio Botero - Actor: Manuel Ricardo Pérez Posada- Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR-Proceso: Acción contractual



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

(...)

... la autonomía de la actio de in rem verso se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere. Esta la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.

(...)

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

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

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

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

Y en cuanto a las hipótesis en las que resulta viable la aplicación de la teoría, precisó:

*"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 Justicia¹⁰ a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831¹¹ 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.*

(...)

...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

¹⁰ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

¹¹ Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.

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

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

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

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

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

De acuerdo con la orientación jurisprudencial, el reclamo del valor de los servicios, bienes u obras cumplidos en favor de la administración sin que medie contrato, procede por vía de reparación directa con inclusión de la pretensión *in rem verso*, quedando su prosperidad condicionada en todo caso a la demostración concurrente de los siguientes elementos:

- La existencia de un empobrecimiento del particular o de la entidad que prestó los servicios, suministro los bienes, construyó la obra o, en general, cumplió una prestación en beneficio del Estado.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

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

Para lo que interesa al caso concreto, se debe advertir que en sentencias posteriores a la de unificación, las Subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado han delimitado eventos en los que es posible aplicar la teoría del enriquecimiento sin justa causa bajo la primera de las causales.

Así por ejemplo, en sentencia del 13 de febrero de 2013¹², la Subsección A estimó que la desigualdad en la relación entre la entidad pública y del demandante podría llegar a evidenciar el constreñimiento *y/o imperium* a que se refiere la primera de las hipótesis de procedencia de la teoría; en esa oportunidad se trató de la prestación de servicios de fotocopiado, sin soporte contractual, por parte de una persona natural a la Cámara de Representantes, desde las instalaciones de ésta, existiendo de por medio órdenes expresas de los miembros de esa Corporación solicitando el servicio de fotocopiado.

También en la sentencia de 30 de enero de 2013 (exp. 19.045), la Subsección C, CP. Enrique Gil Botero, tuvo por acreditada la primera de las causales de procedencia de la teoría, en el caso de una empresa de vigilancia que prestó sus servicios al Municipio de Arauca más allá del término de vigencia del contrato, al encontrar que, de un lado, las autoridades de la entidad, empezando por el alcalde, asintieron la prestación del servicio a sabiendas, de por medio la insistencia del contratista para que legalizara la situación, y de otro, que se trataba de un servicio esencial para la seguridad de las instalaciones, circunstancias que sugerían que *“fue el municipio quien condujo al contratista a mantener la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, que es una actividad absolutamente sensible para ella: la protección de sus bienes, su infraestructura y sus funcionarios.”*

No obstante, también han negado el reconocimiento de la pretensión en casos en que se ha acreditado que el particular que se dice “contratista”, mancomunadamente con la entidad opta por desatender las reglas que rigen la contratación estatal –particularmente las que rigen los procesos de selección del contratista y las atinentes al perfeccionamiento del contrato estatal-. En ese sentido, la Subsección A, CP. Mauricio Fajardo Gómez, en sentencia de 30 de enero de 2013 (exp. 21807), al resolver un proceso en que se reclamaba el pago de la instalación de unos puntos de cableado en edificaciones del Departamento de Cundinamarca, encontró que *“la parte actora de consuno con la entidad pública demandada decidieron inobservar las reglas que rigen la contratación estatal –particularmente las que rigen los procesos de selección del contratista y las atinentes al perfeccionamiento del contrato estatal– para la realización de la instalación de los 130 puntos de cableado estructurado, 80 de los cuales fueron “legalizados” con posterioridad a la instalación.”* Y que, *“Aun cuando la parte actora alegó haber actuado con fundamento en una supuesta buena fe, se debe recordar lo afirmado por la Sala Plena de*

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2013, Exp. 24969, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

la Sección en cuanto a que “la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho ‘constituye una presunción de mala fe que no admite prueba en contrario’¹³”¹⁴ 15.”

Ahora, en todos los casos las subsecciones de la Sección Tercera, han coincidido en que el reconocimiento del enriquecimiento sin causa en el marco del proceso Contencioso Administrativo no tiene la finalidad de recompensar a las partes que de forma deliberada o voluntaria han actuado con desconocimiento de las normas que rigen la contratación estatal, puesto que en tales eventos se busca fundamentalmente garantizar el equilibrio de las relaciones patrimoniales cuando un particular se pueda encontrar en alguna de las hipótesis señaladas por la Sala Plena y por ello hubiere realizado unas prestaciones a favor de una entidad pública aun cuando ellas no hubieren tenido un soporte contractual, sin que pueda llegarse a avalar, bajo ningún pretexto, el desconocimiento claro de las normas legales que integran el régimen de contratación estatal y/o presupuestal.

Bajo los anteriores derroteros legales entraremos a estudiar de fondo el presente asunto.

- CASO CONCRETO.

Aduce la parte accionante, que ha formulado requerimientos al Distrito de Cartagena para que se tomaran las medidas necesarias y preventivas en relación con el pago del contrato de arrendamiento, existente entre las partes, y para que previeran la ocurrencia de la ocupación irregular. En dichos requerimientos se solicitó que dispusieran de una prórroga al contrato o de un nuevo acuerdo contractual como consecuencia de la terminación de este, o en su defecto se restituyera el inmueble, sin embargo, estas solicitudes no fueron atendidas por el Distrito.

Conforme los hechos y pretensiones de la demanda, en confrontación con las exigencias legales para el reconocimiento de responsabilidad en asuntos como el que nos ocupa, y en procura de resolver de fondo el asunto sub judice, se entra inicialmente a destacar los elementos probatorios que soportan el proceso.

Seguidamente se relacionan los hechos relevantes al proceso y las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso:

- Contrato de arrendamiento No. CD-SPD-02-2019 suscrito entre el Distrito de Cartagena de Indias (Arrendatario) y Luz Marina Acosta Buelvas (Arrendador), cuyo objeto fue el arrendamiento del inmueble ubicado en la Avenida Pedro de Heredia Calle 31 39-245, identificado con matrícula inmobiliaria 060-18007, en el que se indica finalizar el 31 de diciembre de 2019, estableciéndose como valor único y total de quince millones de pesos (\$15.000.000), divididos en dos cuotas pagaderas a título de canon así: una primera cuota dentro de los 5 días hábiles posteriores a la fecha de registro por diez millones de pesos (\$10.000.000), y segunda y última cuota el 05 diciembre de 2019, por el valor de cinco millones de pesos (\$5.000.000).

¹³ Inciso final del artículo 768 del Código Civil.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 30 de enero de 2013, Exp. 21807, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

- Contrato de administración de inmueble celebrado entre Álvaro Antonio Tinoco Padilla (El contratante) y Luz Marina Acosta Buelvas (La administradora) sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18007.
- Certificado de tradición y libertad del identificado con matrícula inmobiliaria 060-18007.
- Oficios de fecha 07 y 29 de enero, y 20 de febrero de 2020, dirigido por Luz Marina Acosta Buelvas a los Secretarios de Planeación Distrital y de Apoyo Logístico respectivamente, en el que se requiere actuación respecto a la continuidad o no del contrato de arrendamiento respecto al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18007, ubicado en la Avenida Pedro de Heredia Calle 31 39-245.
- Oficio No. AMC-OFI-0122858-2021, de fecha 04 de octubre de 2021, y emitido por Didier de Jesús Torres Zúñiga, en calidad de Director de Apoyo Logístico, en el que se certifica la existencia de contratos de arrendamiento sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18007, así: No. CD-1634-2020 con extremos del 12/06/2020 al 31/12/2020 y No. CDAR-DAAL-011-2021 con extremos del 09/02/2021 al 07/10/2021

Conforme lo anterior, se destaca que, en el asunto sub judice está demostrado que la señora Luz Marina Acosta Buelvas ostenta la calidad de administradora del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 060-18007, ubicado en la Avenida Pedro de Heredia Calle 31 39-245, y que celebró contrato de arrendamiento con el Distrito de Cartagena, tal como se constata contrato N° CD-SPD-02- 2019 de 2019, en el cual se indica que finaliza el día 31 de diciembre de 2019, asimismo, que la señora Acosta Buelvas elevó unas solicitudes o requerimientos al ente territorial haciendo alusión a la legalización del contrato de arrendamiento del inmueble antes identificado; igualmente que se celebraron contratos de arrendamiento sobre el bien inmueble ya referenciado, y entre las partes de este proceso, así: No. CD-1634-2020 con extremos del 12/06/2020 al 31/12/2020 y No. CDAR-DAAL-011-2021 con extremos del 09/02/2021 al 07/10/2021.

Paralelamente, recordemos que en el libelo se aduce, que luego de firmarse el acuerdo contractual posterior al contrato N° CD-SPD-02- 2019 de 2019 con vencimiento en diciembre 31 del mismo año, el distrito de Cartagena ocupó de manera irregular el inmueble, sin haberse suscrito nuevo acuerdo contractual, por un lapso ininterrumpidos de 180 días comprendidos desde el 1 de enero de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, es decir 180 días a razón de \$10.000.000 mensuales.

Conforme el escenario antes expuesto, debemos traer a colación el artículo 167 CGP, que es del siguiente tenor:

“Carga de la Prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

(...)”

Ahora bien, observa esta Casa Judicial que existe falencia en cuanto a la prueba del período en que se da la supuesta ocupación de hecho, pues al respecto solo se trajeron los requerimientos u oficios que la demandante dirigió a las secretarías de fecha 07 y 29 de enero, y 20 de febrero de 2020, verificándose que el último data del mes de febrero, pero en el libelo se exigen pagos hasta el 30 de junio de 2020, sin que exista elemento alguno de genere certeza sobre tal hecho. Se constata igualmente omisión al respecto por parte del extremo activo, pues si manifiesta un período de seis meses de la mentada ocupación, por qué los requerimientos solo se hacen hasta el mes de febrero, sin que se exponga justificación alguna para el requerimiento en mora de quien debía entregar el bien inmueble.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

Asimismo, se debe destacar que no existe claridad en cuanto al valor del canon de arrendamiento, pues si bien se hace referencia a un valor de \$10.000.000, y si bien se trajo el contrato N° CD-SPD-02- 2019 de 2019, obsérvese que este hace referencia un valor de \$15.000.000, sin que se determinara en el mismo cuándo inició y el lapso total por el cual se celebró, pues solo se dijo el extremo final, situación que dificulta determinar el verdadero valor del canon mensual.

Itera esta Casa Judicial, en cuanto a que la carga de la prueba expresa las ideas de libertad, de autorresponsabilidad, de diligencia y de cuidado sumo en la ejecución de una determinada conducta procesal a cargo de cualquiera de las partes. El tratadista Devis Echandia define la expresión carga de la siguiente manera¹⁶:

[...] podemos definir la carga como un poder o facultad (en sentido amplio), de ejecutar, libremente, ciertos actos o adoptar cierta conducta prevista en la norma para beneficio y en interés propio, sin sujeción ni coacción y sin que exista otro sujeto que tenga el derecho a exigir su observancia, pero cuya inobservancia acarrea consecuencias desfavorables.

En ese orden de ideas, el contenido material que comporta la carga de la prueba está determinado por la posibilidad que tienen las partes de obrar libremente para conseguir el resultado jurídico (constitutivo, declarativo o de condena) esperado de un proceso, aparte de indicarle al juez cómo debe fallar frente a la ausencia de pruebas que le confieran certeza respecto de los asuntos sometidos a su conocimiento¹⁷.

En conclusión, no se encuentran demostrados los elementos que componen la responsabilidad antijurídica del Estado, en este caso aparejada a la institución del enriquecimiento sin causa, por tal virtud el Despacho no tiene opción jurídica distinta a la de negar las pretensiones de la demanda.

COSTAS

El artículo 188 del CPACA, dispone que “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

El numeral 1 del artículo 365 del C.G.P., dispone un régimen objetivo de condena en costas en los siguientes términos: “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”. Por su parte el numeral 2 de dicha norma, señala que “La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella”.

Conforme lo anterior, se condena en costas a la parte vencida de conformidad con el art. 188 CPACA, las cuales se liquidarán por secretaría, y las agencias en derecho se fijarán conforme lo manda el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016 emanado del Consejo Superior de la Judicatura que, a consideración de este fallador, en el caso sub judice corresponden al 1% de las pretensiones.

¹⁶ DEVIS ECHANDIA. Op. Cit., pág. 401. El autor citado elabora una excelente presentación sobre las distintas posiciones teóricas sobre el contenido de la noción *carga*. Las mismas se pueden encontrar en: Ibid., págs. 378-401.

¹⁷ En ese mismo sentido consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias proferidas el 19 de agosto del 2009, Exp. 17.563 y del 18 de febrero de 2010, Exp. 18006, entre otras.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2021-00081

DECISIÓN

Por lo anterior, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda, conforme los fundamentos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Condénese en costas a la parte vencida, las cuales se liquidarán por secretaría, tasándose las agencias en derecho en un 1% del monto de las pretensiones.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente dejando las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ
Juez

Firmado Por:

Enrique Antonio Del Vecchio Dominguez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 008 Administrativa
Cartagena - Bolivar

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: **3db8cc818ae6a859ca118cb5a7a84975902a053e035d08da33b2a42307614cf2**

Documento generado en 01/12/2021 08:45:44 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>