



Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SALA DE DECISIÓN ORAL “A”

Barranquilla, dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

I.– IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control o asunto	Conciliación Prejudicial
Radicado	08-001-33-33-011-2025-00159-01
Convocante	I&P Ltda
Convocado	Departamento del Atlántico
Tema	Contrato de arrendamiento – Actio in rem verso.
Magistrado Ponente	Lilia Yaneth Álvarez Quiroz

II.– PRONUNCIAMIENTO

1. La Sala de Decisión Oral “A” del Tribunal Administrativo del Atlántico decide sobre la impugnación presentada contra la decisión de 4 de agosto de 2025, mediante la cual, el Juzgado Once (11º) Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, improbo el acuerdo conciliatorio prejudicial al que llegaron las partes, con el fin de obtener solución respecto a las pretensiones que en líneas posteriores se detallan.

III.– ANTECEDENTES

Contenido: 3.1. Posición de la parte convocante; 3.2. Actuación extraprocesal; 3.3. Acuerdo conciliatorio. 3.4. Trámite de primera instancia. 3.5. Apelación y trámite de segunda instancia.

3.1. Posición convocante.

2. La parte actora, por intermedio de apoderado judicial, ha solicitado que se tramitara audiencia de conciliación prejudicial con el Departamento del Atlántico, con el fin de obtener solución respecto de las pretensiones que a continuación se detallan:
3. En la solicitud de conciliación se formularon las siguientes **pretensiones**¹:

«. . **LUCRO CESANTE CONSOLIDADO.**

Solicito a la convocada realice el pago, a favor de la convocante, por concepto de canon de arrendamiento correspondiente al periodo de tiempo comprendido desde 1 de enero de 2024 hasta el 30 de junio de 2024, como factor de lucro cesante consolidado, el cual asciende a la suma Doscientos Cincuenta y Siete Millones Cuatrocientos Sesenta y Un Mil Seiscientos Noventa y Cuatropesos M/L (\$ 257.461. 694.00), Iva y administración incluida.”

2. **INTERES MORATORIO.**

Solicito a la convocada realice el pago a favor de la convocante, por concepto de interés moratorio, en virtud del retardo en el pago de los cánones de arrendamiento correspondiente al periodo de tiempo comprendido desde el 1 de enero de 2024 hasta el 30 de junio de 2024
(...)

4. La parte convocante narró, en resumen, los siguientes **hechos relevantes**²:

¹ Folio 2 – 3, Archivo Digital “001DemandaAnexos”

² Folio 3 – 5, Archivo Digital “001DemandaAnexos”

“Mi poderdante es la propietaria del inmueble ubicado en la Calle 76 No. 49 C - 26 de Barranquilla (atlántico), el cual cuenta con 311 mts2 del área del lote y 1.033 mts2 construidos. Se identifica con la referencia catastral 01014780011000 LOTE DE MAYOR de la oficina de instrumentos públicos de Barranquilla – Atlántico, consignados en la Escritura Pública 1.050 del 26 de Febrero de 2008, de la Notaría Quinta de Barranquilla. El edificio consta y tiene como distribución cinco pisos , un semisótano, un mezanine, 2 locales comerciales, 7 parqueaderos, azotea, zona de áreas comunes, zona de patio, y se identifica con las siguientes matriculas inmobiliarias: LOCAL 1A: 040-410292; LOCAL 1B: 040.410293; LOCAL MZ: 040-410294; A/C LOCAL 2A: 040-410295; LOCAL 3A: 040-410296; LOCAL 3B: 040-410297 Y A/C LOCAL 4A: 040-410298.

El inmueble mencionado en el hecho anterior está sujeto a contrato de Arrendamiento teniendo al Departamento del Atlántico como Arrendatario.

El objeto del contrato de Arrendamiento es el funcionamiento de las oficinas del Grupo de Acción Unificada por la libertad personal (GAULA) DE LA POLICIA NACIONAL en la ciudad de Barranquilla, Departamento del Atlántico.

El inmueble propiedad de mi Mandante se encuentra sujeto a contratos de arrendamientos desde el año 2021.

El contrato de arrendamiento, celebrado entre la convocante y la departamento del Atlántico, y cuyo objeto contractual es el funcionamiento del Grupo de Acción Unificada por la libertad personal (GAULA) DE LA POLICIA NACIONAL , correspondiente al año 2021 (inició el mes de mayo), se identifica con el No. 202101942.

El contrato de arrendamiento, celebrado entre la convocante y la departamento del Atlántico, y cuyo objeto contractual es el funcionamiento del Grupo de Acción Unificada por la libertad personal (GAULA) DE LA POLICIA NACIONAL , correspondiente al año 2022, se identifica con el No. 202202694

El contrato de arrendamiento, celebrado entre la convocante y el departamento del Atlántico, y cuyo objeto contractual es el funcionamiento del Grupo de Acción Unificada por la libertad personal (GAULA) DE LA POLICIA NACIONAL, correspondiente al año 2023, se identifica con el No. 202302659.

Los contratos de arrendamiento, celebrados entre el convocante y el departamento del Atlántico hasta el año 2023 (diciembre 31de 2023), eran liquidados dentro de los plazos señalados en el contrato.

Para el periodo 2024, El contrato de arrendamiento, celebrado entre la convocante y el departamento del Atlántico, y cuyo objeto contractual es el funcionamiento del Grupo de Acción Unificada por la libertad personal (GAULA) DE LA POLICIA NACIONAL , correspondiente al año 2024, y que se identifica con el No. 202401928 fue generado y liquidado de forma parcial, solo para el periodo comprendido entre el 1 de Julio de 2024 y el 31 de diciembre de 2024; es decir, dejando por fuera, los cánones de arriendo comprendidos entre el periodo de 01 de enero de 2024 al 30 de junio de 2024, fecha dentro la cual el GAULA DE LA POLICIA NACIONAL seguía y sigue teniendo su uso y posesión.

El contrato No. 202401928, del periodo 1 de Julio de 2024 y el 31 de diciembre de 2024, en su clausula QUINTA expone como valor del contrato la suma de Doscientos Cuarenta y Seis Millones Ochocientos Ocho Mil Novecientos Cincuenta y Seis pesos M/L (\$ 246.808. 956.00),Iva y administración incluida; con lo cual se asumen por parte de la gobernación el pago de cánones de arriendo comprendido entre el 01 de julio de 2024 y el 31 de diciembre de 2024.

El departamento del atlántico sostuvo el uso y ocupación del inmueble (Grupo Gaula de la Policía Nacional), sujeto a contrato de arrendamiento durante el lapso del 1 de enero hasta el 30 de junio de 2024, sin realizar pago alguno de canon según como se narra en el hecho 9.

Al indagar ante la gobernación por la no relación, y por ende el no pago de los cánones de arriendo del periodo comprendido entre el 01 de enero de 2024 al 30 de junio de 2024 bajo el contrato No. 202401928, informan que por situaciones de empalme entre la anterior administración y la actual, solo se pudo oficializar la contratación del 2024 en la fecha 16 septiembre de 2024, como lo demuestra el pantallazo del detalle del contrato en plataforma secop ii ; situación que por disposición legal, no les permitía bajo el actual contrato (No. ¿202401928) pagar cánones que a su criterio constituían hecho ejecutado (01 de enero de 2024 al 30 de junio de 2024).

a. El Grupo de Acción Unificada por la libertad personal (GAULA) DE LA POLICIA NACIONAL, genera certificación en la cual consta que ellos han venido ocupando de forma continua el inmueble objeto de arriendo desde el 22 de mayo de 2021 a la fecha de la certificación, que fue el 20 de diciembre de 2024.

.Es un hecho notorio que en el inmueble objeto de contrato de arriendo ubicado en la Calle 76 No. 49 C - 26 de Barranquilla (atlántico), ha venido y sigue funcionando a la fecha el Grupo GAULA de la policía nacional.

En razón de lo expuesto, en el hecho 12 de la presente solicitud, queda claro y comprobado que, por culpa NO imputable a mi representada, el departamento del Atlántico está adeudando el valor de los cánones del 01 de enero 2024 al 30 de junio de 2024, y otros conceptos, la suma de Doscientos Cuarenta y Seis Millones Ochocientos Ocho Mil Novecientos Cincuenta y Seis pesos M/L (\$ 246.808.956.00), Iva y administración incluida.

3.2. Actuación extraprocesal.

5. Por haberle correspondido en reparto, la Procuraduría Judicial No. 117 Judicial II delegada ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, adelantó el trámite legal respectivo a la solicitud formulada por las convocantes a través de su apoderado judicial.
6. Mediante proveído de 28 de febrero de 2025, el conciliador cualificado dispuso la admisión de la solicitud de conciliación y convocó a las partes para la celebración de la respectiva audiencia el día 26 de junio de 2025.

3.3. El acuerdo conciliatorio.

7. Llegado el día y hora previstos para la audiencia conciliatoria, se llevó a cabo la audiencia, llegándose a un acuerdo entre las partes, del siguiente tenor:

“(...) “...En este estado de la diligencia, se concedió el uso de la palabra al apoderado(a) de la parte convocada GOBERNACION DEL ATLANTICO con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación de la entidad en relación con la solicitud incoada quien manifestó: “...Muchas gracias, señor Procurador, bueno, el Comité de Conciliación del Departamento del Atlántico, en sesión celebrada el 09/07/2025, estudió la contrapropuesta realizada por la sociedad hiper limitada, que ya conocemos y decidió ratificar lo decidido en el comité realizado el 18/06/2025, en el que se decidió conciliar con base en la propuesta que fue expresada en audiencia anterior, que corresponde al 80% del valor de \$214.869.103 pesos, es decir, la suma sobre la cual requería un acuerdo conciliatorio, sería de \$171.895.282 y la que se cancelaría en 6 cuotas cada 2 meses de \$28.649.213 pesos y los pagos iniciarían 45 días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación del auto Aprobatorio de la conciliación por parte del despacho de conocimiento, al cual se haya se le asigne el asunto. Gracias, señor Procurador, entonces se ratifica la decisión anterior...”

Intervención del Procurador: doctor Nestor, tiene el uso de la palabra para que manifieste la posición de aceptar o no esta audiencia, esta esta oferta adelante Interviene apoderado parte convocante: Efectivamente, doctor, pues la empresa acepta la conciliación, pues de la forma expuesta.

Intervención del Procurador: doctor, para para efectos de la Acta, explíqueme los detalles para yo declararlos.

Intervención parte convocada: son \$171.895.282. en 6 cuotas \$28.649.213, [pago] 45 días hábiles después de la aprobación ...”

Intervención del Procurador: Quiero que ratifique si la acepta de manera integral, esto es una conciliación integral, no queda nada pendiente si usted la acepta y el juez la prueba, no hay más pleito que llevar.

Interviene apoderado parte convocante: Sí, efectivamente, doctor, serían las 6 cuotas digamos que la primera se cancela a los a los 45 días hábiles después de aprobado por el juez y ahí sería cada 2 meses la segunda la tercera, así sucesivamente.

Intervención del Procurador: el procurador considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento.

Siendo Claro que el concepto conciliado Es la suma de \$171.895.282 pesos.

Por concepto de pago, resarcitorio de los cánones de arrendamiento dejados de pagar durante el periodo en el cual el no hubo contrato válidamente celebrado, el modo de pago sería en 6 cuotas cada 2 meses por, respectivamente, cada una de ellas, \$28.649.213 pesos. La efectividad del pago de la primera cuota está sujeta al cumplimiento de la aprobación por parte del juez competente a quien le corresponda este asunto y volverá a partir del vencimiento en los 45 días hábiles siguientes a la ejecutoria del auto que la aprueba, en este caso, el despacho observa lo siguiente, el eventual medio de control que se ha podido a llegar a presentar no ha caducado de acuerdo con el artículo 92 de la ley 2220 de 2022. Voy a hacer un control de legalidad para que ustedes sepan. Segundo. El acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular Y derechos disponibles por las partes artículo 89 de la Ley 2220 de 2022 y ya la hemos mencionado, las partes se encuentran debidamente representadas, la parte convocante y la parte de convocada con apoderados con la facultad para conciliar. En el caso de la parte convocada, solamente es el representante para que exprese la decisión del Comité de Conciliación, quien concilia es el Comité. Representado por el doctor Luis De la Rosa, tienen capacidad para conciliar tanto el departamento como la parte de convocante, de conformidad con las retribuciones conferidas en los poderes que reposan en el expediente y que fueron incorporados en la audiencia, obra en el en el expediente de todas las pruebas necesarias para indicar que hay fundamento fáctico y jurídico que soporte este acuerdo bajo la teoría del enriquecimiento sin causa y todo lo que se ha dicho por la jurisprudencia del Consejo de Estado en estos casos, en este caso se trataría de un de un pago resarcitorio correspondiente al periodo no regulado por un contrato válidamente aceptado, pero que se siguió ejecutando cuando terminó el contrato inicial anterior y, por lo tanto, como la entidad de permitió a la entidad convocada permitió que se mantuviera el inmueble a disposición del Gaula, de esa manera se considera justa causa para que esta obligación tenga un soporte jurídico y fáctico conforme a la jurisprudencia. De la sentencia de unificación que ha sacado el Consejo de Estado sobre la materia. Cuarto el criterio”

3.4. Tramite de primera instancia.

8. El Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, asumió el conocimiento del trámite de conciliación extrajudicial y mediante decisión de 15 de julio de 2025 avocó el conocimiento del proceso, en decisión de 4 de agosto de 2025 resolvió improbar el acuerdo conciliatorio extrajudicial al que llegaron las partes, en razón a que no se contaba con el soporte probatorio necesario para dar por acreditado el enriquecimiento sin causa en favor del ente territorial demandado.

3.5. Apelación y trámite de segunda instancia.

9. La parte convocante, la convocada y el Ministerio Público presentaron y sustentaron recurso de apelación, ante esta Corporación, solicitando se revoque la decisión que imprueba la conciliación obtenida, fundamentándose en que: no existen motivos razonados que nos lleven a creer que se haya omitido la suscripción del contrato de forma dolosa o premeditada y que en aras de no afectar la prestación del servicio y derecho a la seguridad, el Departamento del Atlántico continuó ocupando el inmueble en el que funciona el grupo Gaula de la Policía Nacional adicional a los pactados en el contrato Estatal, de manera que se encuentra acreditado en beneficio de la administración y a su vez el perjuicio (empobrecimiento) en contra de la sociedad propietaria del inmueble.

V.- CONSIDERACIONES

Contenido: 5.1 Competencia; 5.2. Síntesis de la controversia y problema jurídico de instancia; 5.3. Tesis de la Sala; 5.4. Metodología y estructura de la decisión; 5.5. Marco normativo y jurisprudencial aplicables; 5.6. Caso concreto: análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo.

5.1. Competencia

10. Corresponde a esta Corporación conocer del recurso de apelación interpuesto en este proceso de doble instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA, el cual dispone que, los Tribunales Administrativos conocen en segundo grado de las apelaciones contra las decisiones emitidas por los Juzgados Administrativos del Circuito; aunado a esto, la expedición del presente proveído corresponde a la Sala de decisión; esto, por virtud de que, la decisión se adecúa a la contemplada en el numeral 2 del artículo 243, en armonía con el artículo 125 de esa misma codificación, pues se desatará una alzada propuesta contra un proveído que finiquita la actuación, al improbar el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes.

5.2. Determinación del Problema jurídico.

11. El **problema jurídico**. Corresponde a la Sala verificar si el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes cumple con los presupuestos de naturaleza formal y material para su aprobación.

5.3. Tesis de la Sala

12. La Sala confirmará la decisión de improbar el acuerdo conciliatorio alcanzado entre la convocante y el Departamento del Atlántico, a través de sus representantes legales, por considerar que no se cumple con los requisitos de forma ni el soporte probatorio requerido para ordenar una aprobación del acuerdo conciliatorio.

5.4. Metodología y estructura de la decisión.

13. Para resolver el problema jurídico planteado y la fundamentación de la tesis antes citada, la Sala analizará las normas y jurisprudencia aplicables (5.5) y, posteriormente, a partir de pruebas aportadas al proceso, examinará el caso concreto (5.6.).

5.5. Marco normativo y jurisprudencial.

5.5.1. Aspectos generales de la conciliación.

14. En primer lugar, resulta pertinente precisar, que, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos son instrumentos con que cuentan las personas incurso en una controversia para solucionarla de manera directa y amigable, lo que hace que se constituyan en una opción para resolverlos de una manera rápida, eficiente y eficaz con plenos efectos legales. Los cuales responden al propósito fundamental de la administración de justicia que es hacer realidad los principios y valores que inspiran al Estado social de derecho, entre los cuales se encuentran la paz, la tranquilidad, el orden justo y la armonía de las relaciones sociales, es decir, la convivencia (Cfr. Preámbulo, Arts. 1o y 2o C.P.).

15. De acuerdo con el Decreto 1818 de 1998, son mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, la conciliación, el arbitramento, la mediación, la amigable composición, respecto de los cuales, teóricamente han sido clasificados de diferentes formas, en orden de dotarlos de mayor especificad. Sobre el particular, en la doctrina se ha distinguido como:

i) autocompositivos: en virtud de los cuales son las partes quienes proponen y acuerdan fórmulas de arreglo, entre estos se encuentran la mediación, la transacción y, por supuesto, la conciliación. Y ii) Heterocompositivos: Son aquellos mecanismos en los cuales las partes renuncian a resolver el conflicto por sí mismas y le ceden a un tercero imparcial la capacidad de decidir la solución del mismo. Entre los mecanismos heterocompositivos se encuentran la amigable composición y el arbitramento

16. En ese orden, de lo expuesto se puede extraer, que constituyen formas diferentes a la vía jurisdiccional, con que cuentan las personas para resolver sus controversias de manera rápida, y que producen plenos efectos legales.

17. La conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos surge con la Constitución Política de 1991 cuando en su artículo 116 señaló “...*Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley*” y se institucionaliza con la expedición de la Ley 23 de 1991, como un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual, las partes pueden solucionar sus conflictos sin necesidad de acudir a una instancia judicial, y conservando los mismos efectos de las decisiones que ante ésta se obtienen.

18. El canon Constitucional antes mencionado fue reproducido en el artículo 3³ de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia y posteriormente modificado por el artículo 8 de la Ley 1285 de 2009, que señala “*La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios*”, consignando así el principio de alternatividad, el cual, ha venido sosteniendo, fortaleciendo la existencia y desarrollo de los mecanismos alternativos y en especial la conciliación, en el entendido, que se tienen como formas distintas a la vía jurisdiccional para la solución de conflictos. En ese orden, el proceso judicial deja de instituirse como la forma única de administrar justicia frente a los conflictos que se presentan entre los particulares, así como entre estos y el estado.

19. En cuanto a su conceptualización, la Corte Constitucional Colombiana la ha definido como un mecanismo alternativo para la resolución de conflictos que materializa el derecho con que cuentan las personas de acceder a la justicia⁴, por cuyo medio las partes, con la ayuda de un tercero neutral, calificado y autorizado para ello, resuelven directamente un asunto en el que se presenta desacuerdo y que es susceptible de ser conciliable⁵.

5.5.2. La conciliación prejudicial en materia contenciosa administrativa.

20. La conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos en asuntos contenciosos administrativos adquiere una especial connotación, y es que se erige como requisito de procedibilidad, distinción que se consagró con la expedición de la Ley Estatutaria 1285 de 2009, norma que en su artículo 13 estipuló su agotamiento previo obligatorio para el ejercicio de las acciones previstas, en su momento, en los artículos 85, 86 y 87 en el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

21. Seguidamente, mediante el Decreto 1716 de 2009 se reglamentó la Ley 1285 de 2009, consagrando así los asuntos susceptibles de conciliación en materia contencioso administrativo⁶.

³ Artículo 8. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en Equidad

⁴ Ver sentencia C 1195 de 2001

⁵ Ver Sentencia C-902/08

⁶ Artículo 2 Decreto 1716 de 2009

22. Ahora bien, el hecho de que la conciliación prejudicial sólo pueda adelantarse ante los Agentes del Ministerio Público asignados a dicha jurisdicción una cualificación adicional para el conciliador, **el deber de las partes o interesados de acudir al trámite conciliatorio, representados por apoderado⁷, quien debe ser abogado inscrito y contar con la facultad expresa para conciliar; así como el control automático que debe ejercer el juez contencioso administrativo en caso de llegarse a un acuerdo conciliatorio en sede prejudicial⁸**; son algunos de los aspectos más notables que distinguen a la conciliación prejudicial en materia de lo contencioso administrativa.

23. En este sentido, frente a la conciliación en materia laboral, se encuentra que según los artículos 48 y 53 de la Constitución Política, frente al derecho administrativo laboral, se establece la facultad de conciliación únicamente sobre derechos inciertos y discutibles, así como la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales. Al respecto, el H. Consejo de Estado ha manifestado⁹:

"(...) la conciliación en derecho administrativo laboral puede versar sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular sujeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando: i) Se trate de derechos inciertos y discutibles; ii) Sean asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley; iii) Se respete la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales. ii) De lo irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales y el alcance de la conciliación (...).

24. Ahora bien, dado lo descrito, cabe citar lo que al respecto ha señalado el Consejo de Estado frente al tema, al determinar que¹⁰:

"(...) Cuando se ha adquirido el derecho pensional por cumplir los requisitos señalados en la Ley, las partes involucradas en la eventual controversia judicial, no están en posibilidad jurídica de conciliar tal derecho, ya que es de carácter imprescriptible e irrenunciable, las condiciones para su otorgamiento están dadas por la Ley y ella no puede ser objeto de negociación por ninguno de los extremos, por ser de orden público.

El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 fue reglamentado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, cuyo parágrafo 2º del artículo 1º establece que "El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles (...)".

25. Conforme a lo expuesto, se puede destacar, que, en materia de conciliación prejudicial en asuntos de derecho administrativo laboral, en asuntos pensionables, por regla general existe la necesidad de acudir ante las instancias judiciales y los mecanismos ordinarios estipulados en la ley, ya que al tratarse de un derecho fundamental que se relaciona directamente con el mínimo vital, el estudio del operador judicial se hace necesario para que sea este quien analice y ajuste las especificidades del caso concreto.

5.5.3. Contrato estatal de arrendamiento.

26. Sea del caso precisar que la Ley 80 de 1993 estableció una remisión e integración normativa de las reglas del derecho comercial y civil, a excepción de aquellas materias que tuviesen una regulación especial en dicha Ley, de manera que tales disposiciones resultan aplicables en tanto armonicen con el sistema público de contratación.

⁷ Artículo 5 del Decreto 1716 de 2009

⁸ Artículo 24 Ley 640 de 2001

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B CONSEJERO PONENTE: GERARDO ARENAS MONSALVE, sentencia de fecha agosto dos (02) de dos mil doce (2012). Rad. 76001-23-31-000-2006-03586-01(0991-12).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Bertha Lucía Ramírez De Páez. Bogotá D.C. veintitrés (23) de febrero de dos mil doce (2012).Radicación número: 44001-23-31-000-2011-00013-01(1183-11).



27. Así las cosas, frente a figuras como la prórroga automática, renovación o modificación del contrato y renovación tácita o reconducción del contrato de arrendamiento, el Consejo de Estado¹¹, las ha distinguido efectuando las siguientes precisiones:

*i) La cláusula de **prórroga automática** del contrato de arrendamiento consiste en el acuerdo de voluntades en virtud del cual las partes convienen en que al vencimiento del plazo inicialmente previsto, ante el silencio de las mismas partes, se extenderá la vigencia del contrato por el período previsto en la respectiva cláusula -usualmente por un periodo igual al inicial-, sin necesidad de manifestación o formalidad adicional alguna.*

Se trata pues de un acuerdo que existe desde el inicio del contrato, que otorga un efecto contractual al silencio de las partes y que extiende en el tiempo el mismo contrato preexistente entre las partes.

*ii) La **renovación del contrato de arrendamiento** constituye una modificación del contrato inicial en cuanto se trata de un nuevo vínculo contractual, esto es se configura la celebración de un nuevo contrato – aunque de ordinario con características similares, al menos en parte, al contrato anterior- puesto que precisamente la re-novación equivale a re-hacer, volver a hacer, o mejor volver a celebrar el contrato, cuestión que puede tener lugar cuando mediante el acuerdo de voluntades y ante el vencimiento de un contrato similar pre-existente, en ejercicio de su libertad negocial, las partes convienen un nuevo vínculo en relación con el cual puede mantenerse vigente la regulación básica o genérica del contrato inicial.*

*iii) Por su parte, la **reconducción** a la cual hay lugar en el contrato de arrendamiento, según las previsiones del artículo 2014 del Código Civil, no obedece a ninguna cláusula contractual sino que se presenta como una extensión de la vigencia contractual que ocurre por imperativo legal ante la conducta de las partes, cuando -a pesar del vencimiento del plazo del contrato- continúan de hecho ejecutando las prestaciones contractuales.*

La mencionada renovación tácita se desprende como efecto legal que consiste en extender por períodos limitados a un máximo de 3 meses cada uno la vigencia del contrato, como consecuencia de la conducta de las partes y opera en ausencia de pacto contractual, cuando el arrendatario continúa en la tenencia del inmueble y realiza el pago del canon con el beneplácito del arrendador.”

28. La mentada corporación judicial¹², a su vez ha aclarado que las figuras de prórroga automática y tácita reconducción, cuentan con una aplicación limitada en la Contratación Estatal, por disposición de los estatutos que la han desarrollado, Decreto 150 de 1976, 222 de 1983 y Ley 80 de 1993 y posteriores, siendo que en estos se estableció un plazo máximo de vigencia del contrato así como un valor límite en la adicción. Asimismo, sobre la renovación tácita, se ha precisado que resulta chocante con la formalidad escrita que exige el contrato Estatal, así como sus respectivas modificaciones.

29. Asimismo, sobre el artículo 518 del Código de Comercio, ha sido excluido de la integración normativa, en tanto que la administración no puede obligarse y tampoco se le puede imponer, una renovación obligatoria, irrevocable e indefinida a favor de un arrendatario, puesto que ello significaría romper la temporalidad que rige el contrato público, así como la planeación de la gestión pública sobre los bienes que constituyen un recurso económico.

30. Así las cosas, el contrato de arrendamiento se extingue por el vencimiento del plazo pactado, y por ende no se prorroga por el hecho de la continuidad en el uso del bien inmueble arrendado:

“El contrato de arrendamiento se extingue al producirse la expiración del plazo, momento mismo en el cual se hace exigible la obligación del arrendatario (deudor), consistente en restituir el bien y, en consecuencia, surge el derecho del arrendador (acreedor) de adelantar las acciones pertinentes para obtener el cumplimiento de la obligación, si el arrendatario no satisface la prestación de restitución, acción que no podía ejercer antes del vencimiento del plazo contractual por ser inexigible la obligación, toda vez que estaba sometida a la llegada de esa fecha (plazo suspensivo). El no cumplimiento de la

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 30 de octubre de 2013, radicación: 50002326000200202470 01, expediente: 32815.

¹² Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 29 de octubre de 2014, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E) Radicación Número: 25000-23-26-000-2001-01477-01(29851).

obligación de restitución del bien arrendado por parte de arrendatario, al término del contrato, en manera alguna puede tener el efecto jurídico de extender el vínculo contractual indefinidamente, hasta el momento en que se dé el cumplimiento de la obligación de restitución, puesto que tal vínculo se extingue así subsistan algunas de las obligaciones que se originaron en él¹³.

31. Acorde con lo anterior, finalizado el plazo por el cual se pactó el contrato de arrendamiento, lo procedente acuerdo con la Ley de contratación pública, es su liquidación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, en tanto que se encuentra vedado su continuidad o prórroga automática, toda vez que dichas figuras jurídicas no se ajustan a los principios sobre los cuales se cimienta la contratación estatal.

5.5.4. Teoría del enriquecimiento sin causa, sentencia de unificación.

32. Sobre el particular el Consejo de Estado en sentencia de unificación de fecha 19 de noviembre de dos mil doce (2012), Sala Plena, Sección Tercera¹⁴, ha resaltado los elementos de la *actio in rem verso* y la procedencia de la figura enunciada cuando se ejecutan obras, o se adelantan relaciones contractuales sin la previa celebración de un contrato estatal, la cual se trae a colación:

“Es así como la construcción de dicha teoría, se ha producido mediante la definición de sus elementos, realizada especialmente por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en numerosas sentencias¹¹. Estos son:

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. (...)

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. (...)

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...”.

(...)

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

¹³

¹⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Plena Sección Tercera. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C, diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012). Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897

de las solemnidades que la ley exige para la formación del negocio. (Subrayado de la Sala)

(...)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. (subraya la Sala).

“(...)

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.

(...) 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

33. En sentencia más reciente, también de unificación 2025CE-SUJ-3-001, de fecha 31 de julio de 2025, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro del proceso RAD. No 08001233300020140044201, Demandante: Delthac 1 Seguridad Ltda, Demandado: Municipio de Soledad.

120. La Sala unificará su jurisprudencia y, en efecto, revocará el fallo dictado por el Tribunal Administrativo del Atlántico, recapitulando que: 121. Sobre lo primero, en torno a la configuración y procedencia del enriquecimiento sin justa causa cuando se han ejecutado actividades sin el respaldo de un contrato, en favor de entidades que -en su gestión- deben aplicar el Estatuto General de Contratación Pública, se decantó que la respectiva pretensión de compensación, cuando se carezca de otro mecanismo para reclamar, debe cumplir los presupuestos procesales de la reparación directa (incluso cuando se ha celebrado un contrato cuyo objeto se haya agotado para el momento de la extinción del plazo previsto y ante el desarrollo de actividades con posterioridad a la finalización), sin que sea exigible haber provocado una decisión por parte de la administración y, al satisfacerse, debe ser tramitada, pese a que el demandante mencione otro medio o guarde silencio sobre su denominación. Su prosperidad es

absolutamente excepcional, depende de la plena prueba de la actividad desarrollada, sustentada en la demostración de una circunstancia extraordinaria y en razones de interés general, sin que, al respecto, se preestablezcan hipótesis fácticas taxativas; pero, sí se debe supeditar a la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la demandada, un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, la ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido y que no se haya soslayado la ley. Cumplido lo anterior, procede corregir el traslado patrimonial injustificado, mas no indemnizar un daño, salvo que el menoscabo emane de una conducta constitutiva de responsabilidad extracontractual del Estado, como una coacción o constreñimiento, que realmente constituyen eventos de falla del servicio.

122. En el caso concreto, lo alegado por la demandante, con fundamento en el instituto del enriquecimiento sin justa causa, se fundamentó en la supuesta ejecución de actividades más allá del periodo fijado por las partes en el contrato celebrado, sin respaldo negocial para dichas actividades adicionales. Se trató, por tanto, de una controversia no contractual, ventilada bajo el medio de control de reparación directa. Incluso si se hubiera mencionado formalmente un medio de control diferente, ello no habría impedido decidir de fondo el asunto, puesto que se cumplieron todos los presupuestos procesales para ello, y tampoco se tornaba necesario haber provocado una decisión de la entidad a través de un acto administrativo. 123. Comoquiera que no acreditó la prestación de los servicios adicionales que alegó, no se probó el beneficio patrimonial en favor de la entidad ni el correlativo empobrecimiento de la empresa, lo que impone denegar las pretensiones de su demanda. 124. Incluso si se hubiese demostrado el empobrecimiento, y dado el carácter subsidiario de la compensación por enriquecimiento sin justa causa, la accionante estaba en la obligación de acreditar la circunstancia extraordinaria que hubiese impedido la celebración de un contrato por escrito como respaldo de las actividades por ejecutar, carga que no cumplió por no haber siquiera

34. Bajo este contexto, se concluye que, el reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa se circunscribe 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.

5.6. Caso Concreto

5.6.1. Pruebas documentales relevantes.

La parte convocante allegó al proceso las siguientes pruebas documentales.

Archivo digital 0

35. **(1)** Contrato n ° 202401928, por medio de la cual el Departamento del Atlántico y la sociedad L & O Ltda, acordaron el arrendamiento de bien inmueble para el funcionario de las oficinas del grupo de acción unificadora por la libertad personal (Gaula) de la Policía Nacional en la ciudad de Barranquilla

36. **(2)** Certificación del 09 de agosto de 2024, suscita por el comandante Gaula Barranquilla, donde informa que la unidad de Policía Gaula Mebar funciona y se encuentra arraigado en las instalaciones del edificio ubicado en la calle 76 carrera 49C- 26 del Barrio alto prado desde el 22 de mayo de 2021, hasta la fecha

37. **(3)** Contrato n ° 202302659I, por medio de la cual el Departamento del Atlántico y la sociedad L & O Ltda, acordaron el arrendamiento de bien inmueble para el funcionario de las oficinas del grupo de acción unificadora por la libertad personal (Gaula) de la Policía Nacional en la ciudad de Barranquilla,



5.6.2. Análisis crítico de las pruebas relevantes frente a los requisitos exigidos para proceder con la aprobación de los acuerdos conciliatorios celebrados en sede prejudicial.

38. Cumplidos los requisitos legales establecidos, se señaló fecha y hora para llevar a cabo la audiencia de conciliación ante la Procuraduría 117 Judicial II para Asuntos Administrativos, donde se hicieron presentes el apoderado judicial de la parte convocante, así como el apoderado de la entidad convocada.

39. En primer lugar, cabe resaltar que para llegar al acuerdo suscrito y que se pone en conocimiento de este Tribunal, el comité de conciliación votó a favor de una propuesta conciliatoria en los términos transcritos en apartes precedentes.

40. Por su parte el Procurador 117 judicial I Administrativo, consideró que, por las partes haber manifestado su voluntad de conciliar de acuerdo con la propuesta presentada por el Comité de conciliación de la parte convocada, que fue aceptada integralmente por el apoderado de la parte convocante, resolvió: aprobar el acuerdo suscrito por las partes, por cumplir con los requisitos sustanciales y adjetivos estipulados en el artículo 119 de la Ley 2220 de 2022.

41. Así entonces, considera el procurador que, en el caso presente es evidente la importancia que el servicio de seguridad, lo cual, a juicio del agente de la Ministerio Público generaba la imposibilidad al contratista de simplemente abandonar a su suerte la prestación del servicio, generándose de contera una imposición del estado referente a la continuidad en la prestación del servicio, declarando en consecuencia la conciliación total.

42. En virtud de lo anterior, procede la Sala a la verificación de los requisitos exigidos para proceder con la aprobación de los acuerdos conciliatorios celebrados en sede prejudicial.

(i) Que no haya operado el fenómeno de la caducidad:

43. Sobre este ítem, se observa que el literal i) del artículo 164 del C.P.A.C.A, prevé que para el medio de control de reparación directa que es a través del cual se resolvería la situación sobre la que se adelantó el presente trámite, el término de caducidad es de dos años, que, de acuerdo con la norma, serán contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

44. Para el caso presente, se observa que, se cumplen las previsiones establecidas por la normatividad citada anteriormente, teniendo en cuenta que el convocante manifiesta la imposibilidad de suspender el arrendamiento durante el primer semestre del año 2024, es decir, que a partir de esas fechas se procede a contabilizar el término de caducidad, y como quiera que la solicitud de conciliación se presentó ante el señor agente del Ministerio Público, el día 07 de septiembre de 2023¹⁵, es evidente que no se han cumplido los dos años.

45. En consecuencia, frente a las pretensiones de la demanda no ha operado el fenómeno de caducidad.

¹⁵ Ver Archivo 01- Carpeta 02 Correo_Conciliación adtbabarranquilla - Outlook

(ii) Que las partes estén debidamente representadas y que estos representantes tengan capacidad para conciliar.

46. En el expediente digital, se puede constatar que obran poderes conferido por por los convocantes, sociedad I&P ITDA, a su apoderado, para que iniciara la solicitud de conciliación prejudicial con el Departamento Atlántico, con el fin de que se reconozca y pague los perjuicios materiales sufridos.

47. Igualmente se constata, la debida representación del Departamento del Atlántico, conforme al poder otorgado por el jefe de la oficina jurídica del ente territorial, a mandatario judicial otorgándole la facultad de conciliar.

48. Por lo tanto, se encuentran los poderes conferidos a los apoderados de la parte convocante y a la entidad convocada respectivamente, dentro de los cuales se les otorgó expresamente la facultad de conciliar, mandatos que fueron conferidos por quienes contaban con capacidad para ello.

49. Desde esa perspectiva, es evidente que la convocante cuenta con legitimación en la causa para realizar el acuerdo conciliatorio, por ser los propietarios del bien inmueble respecto del cual se formulan las pretensiones objeto de conciliación, y el Departamento del Atlántico por haber fungido como contratante y receptor de los servicios suministrados en virtud del mismo.

(iii) Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público.

50. Se advierte del escrito de solicitud de conciliación, que las pretensiones objeto de acuerdo, están dirigidas a obtener que se pague sumas adeudadas por concepto de canones de arrendamiento, correspondientes al primer semestre del año 2024, habida cuenta que el Departamento del Atlántico no entregó el inmueble y continuó ocupándolo después de terminado y liquidado el contrato.

51. En el caso concreto la parte convocante y el ente territorial –Departamento del Atlántico suscribieron el contrato de arrendamiento que se identifica con el No 202302659 para la anualidad 2023, respecto del bien inmueble con la referencia catastral 01014780011000 lote de mayor de la oficina de instrumentos públicos de Barranquilla – Atlántico, consignados en la Escritura Pública 1.050 del 26 de febrero de 2008, de la Notaría Quinta de Barranquilla. El edificio consta y tiene como distribución cinco pisos, un semisótano, un mezanine, 2 locales comerciales, 7 parqueaderos, azotea, zona de áreas comunes, zona de patio, y se identifica con las siguientes matriculas inmobiliarias: LOCAL 1A: 040-410292; LOCAL 1B: 040.410293; LOCAL MZ: 040-410294; A/C LOCAL 2A: 040-410295; LOCAL 3A: 040-410296; LOCAL 3B: 040-410297 Y A/C LOCAL 4A: 040-410298, donde presta sus servicios el Grupo de Acción Unificada por la libertad personal (GAULA) de la Policía Nacional en la ciudad de Barranquilla.

52. Resuelto lo anterior, se avanza en el examen de los valores conciliados bajo la teoría del enriquecimiento sin causa, concerniente al canon de arrendamiento de seis (6) meses (enero-junio) **de 2024**, que manifiesta la convocante, fue ocupado por el ente demandado sin que existiera el respectivo contrato.

53. Al respecto, se encuentra acreditado con los elementos de prueba aportados que las convocantes arrendaron un inmueble de su propiedad al Departamento del Atlántico, para que prestara sus servicios el Grupo de Acción Unificada por la libertad personal (GAULA) de la Policía Nacional en la ciudad de Barranquilla.



54. Ante esta situación fáctica, la parte solicitante pretende el pago del canon de arrendamiento por el lapso de 6 meses, en el cual fue ocupado su bien sin vínculo contractual, sobre el particular advierte el Tribunal, no resulta procedente la aprobación del acuerdo conciliatorio logrado, en tanto que, en esta sede de conciliación no se encuentran acreditados todos los elementos que dan paso a la indemnización de perjuicios bajo la teoría del enriquecimiento sin causa, pues no aparece demostrada la existencia de circunstancia que impidiera la realización de las formalidades y solemnidades propias de la contratación estatal.

55. En efecto, la sola afirmación de los convocantes de no tener opción distinta que permitir la ocupación del inmueble desde la fecha de la terminación del contrato, por considerar que el Departamento no contaba con infraestructura y debía continuarse atendiendo el servicio público de seguridad por parte de la Policía Nacional, el Tribunal no encuentra elementos de juicio indicativos de que la administración constriñó al contratista o que este hubiera recibido instrucciones u órdenes que tuvieran la capacidad para comprometer su voluntad y autonomía y obligarle a permitir la ocupación de su inmueble una vez terminado el contrato de arrendamiento, máxime si se tiene en cuenta que el correspondiente al año 2023 fue debidamente liquidado.

56. En ese sentido no se advierte, de acuerdo con el material probatorio allegado al proceso, que la entidad pública se situó en posición de autoridad, por el contrario, entabló con ella una relación contractual igualitaria que tenía por objeto arrendar un inmueble, situación que se mantuvo por más de tres (3) años, razón suficiente para afirmar que la parte actora no podía ignorar que, en ausencia de contrato, es decir, sin acuerdo de contraprestación, nada la obligaba a permitir el uso y goce de su inmueble.

57. Así las cosas, no se incorpora al plenario, evidencia que de cuenta de los actos de constreñimiento que la administración hubiere realizado en contra del contratista para que este no ejerciera los actos concernientes a lograr la restitución del bien inmueble.

58. Bajo esta postura, aun cuando no existe duda de la ocupación por fuera del plazo de ejecución contractual, en este escenario no hay suficientes elementos de convicción que permitan concluir que ello derivó exclusivamente de la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, permitiéndole la ocupación del inmueble, ya que, no fue acreditada ninguna circunstancia que permita eximir la obligación del cumplimiento de los requisitos formales, conociendo que se encontraba sin el amparo contractual.

59. Así mismo, no se acreditó en el presente asunto que la prestación del servicio sin vínculo contractual surgiera en virtud de la protección al derecho a la salud o de una urgencia manifiesta, pues aunque se afirma que el Departamento del Atlántico no contaba con la infraestructura donde prestar el servicio de seguridad que le concierne, no se enmarca en alguna de las hipótesis establecidas por el Consejo de Estado¹⁶, ya que las necesidades y requerimientos para la prestación del servicio de seguridad son previsibles y podían haber sido tenidas en cuenta por las partes contratantes, y de ser necesario ampliar el plazo contractual, en virtud de los principios de autonomía de las partes y planificación, pues no se trató de una situación intempestiva, por el contrario, las partes, de forma sucesiva venían ejecutando contratos similares desde el año 2021, lo que de suyo, generaba en los contratantes el entendimiento de la forma contractual que debía preceder la entrega del inmueble para fuera ocupado por la administración.

60. Por lo hasta aquí expuesto, es claro que, los contratos estatales son solemnes pues su perfeccionamiento está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto, y que para este caso consiste en que el acuerdo de

¹⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Plena Sección Tercera. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012). Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897

voluntades conste por escrito. En virtud de la mencionada solemnidad, cualquier actuación que esté encaminada a satisfacer el interés general, y que se ejecute sin observancia de las previsiones legales, no tiene la virtualidad de crear o generar una causa legítima para hacer valer los servicios ejecutados, pues lo contrario desconocería el cumplimiento de normas imperativas de derecho público.

61. Siguiendo con la línea argumentativa, se tiene entonces que, para el reconocimiento de servicios prestados sin mediar contrato por escrito, solo procedería por la vía judicial de la acción in rem verso, por excepción, siempre y cuando los hechos que soportan las pretensiones se encuentren en alguno de los tres (3) supuestos ya estudiados, esto es: i) que el particular no tuvo participación o culpa en la prestación del servicio, sino que, por el contrario, existió constreñimiento o imposición por parte de la entidad demandada, ii) por la urgencia y necesidad en la prestación del servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente del derecho a la salud, y iii) cuando se omite la declaración de urgencia manifiesta, a pesar de darse los supuestos fácticos para ello.

62. Ahora bien, del material probatorio arrimado a esta instancia previa de conciliación prejudicial, y que sin que ello constituya prejuzgamiento alguno frente a las pretensiones que pudieren formular los convocantes a través del medio de control que resultare procedente, no es posible corroborar el acontecimiento de una cualquiera de las causales antes enunciadas

63. En conclusión, teniendo en cuenta que, el acuerdo conciliatorio no cumple a cabalidad con los requisitos legales para impartir aprobación; la decisión de a quo habrá de confirmarse.

64. Atendiendo a las anteriores consideraciones este Tribunal confirmará la decisión de 4 de agosto de 2025, mediante la cual, el Juzgado Once (11°) Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, improbo el acuerdo conciliatorio prejudicial al que llegaron las partes.

VI.- DECISIÓN

65. En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión A del Tribunal Administrativo del Atlántico, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

Primero: Confirmar la decisión adoptada el 12 de marzo de 2024 por el Juzgado Once (11°) Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, mediante la cual se improbo el acuerdo conciliatorio suscrito entre **I&P Ltda** y el **Departamento del Atlántico.**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Notifíquese personalmente esta decisión a las partes, así como al Agente del Ministerio Publico Delegado ante esta Corporación, Procurador 117 Judicial II.

Tercero: Efectuadas las correspondientes anotaciones, en firme este proveído, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase

Constancia: La anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala de Decisión Oral en sesión de la fecha.

Las Magistradas

Lilia Yaneth Álvarez Quiroz



Carmen Rosa Lorduy González

Judith Romero Ibarra
Ausente con Permiso

Firmado Por:

Lilia Yaneth Alvarez Quiroz
Magistrada
004
Tribunal Administrativo De Barranquilla - Atlantico

Carmen Rosa Lorduy Gonzalez
Magistrada
005
Tribunal Administrativo De Barranquilla - Atlantico

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:

75211924fba0afe819946da4cca9dd4b06c76f189b70934da0b18182eb239b71

Documento generado en 08/10/2025 01:38:08 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>