



**JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ  
-SECCIÓN TERCERA-**

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2021.

|                        |          |                                                          |
|------------------------|----------|----------------------------------------------------------|
| <b>Juez</b>            | <b>:</b> | <b>Luis Eduardo Cardozo Carrasco</b>                     |
| <b>Ref. Expediente</b> | <b>:</b> | <b>110013336036-2020-00248-00</b>                        |
| <b>Demandantes</b>     | <b>:</b> | <b>Escuela Superior de Administración Pública - ESAP</b> |
| <b>Demandados</b>      | <b>:</b> | <b>Sociedad C.I. Procoexpo S.A.S.</b>                    |

**CONCILIACIÓN PREJUDICIAL**  
**AUTO IMPRUEBA**

**I. ANTECEDENTES**

A través de apoderado, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP convocó a audiencia de conciliación prejudicial a la Sociedad C.I. PROCOEXPO S.A.S., ante la Procuraduría 119 Judicial II para Asuntos Administrativos, con el fin de que se conciliara el reconocimiento y pago de los perjuicios ocasionados por la ocupación de la Bodega 82-1 ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park, en el Municipio de Funza, Cundinamarca como archivo de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, durante el lapso comprendido del 1 de enero al 18 de febrero de 2020, sin soporte contractual.

**1.1 Hechos**

La Escuela Superior de Administración Pública – ESAP suscribió Contrato Interadministrativo No. 342 de 2019 con la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior –Edured-, cuyo objeto consistió en “Contratar la prestación de servicios operativos, técnicos conexos y complementarios en TIC para la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP”, contrato que finalizó el 1º de enero de 2020.

El 5 de noviembre de 2019, previo a la terminación del citado contrato, la ESAP publicó aviso de convocatoria pública No. SC-101-SAF-SG-LP-003-2019, con el fin de seleccionar un proponente para la prestación de servicios de custodia, préstamo y digitalización del acervo documental de la ESAP a nivel nacional, licitación que fue declarada desierta mediante Resolución No 4171 del 23 de diciembre de 2019.

Posteriormente la ESAP adelantó el proceso de contratación directa No. CD-AB-141-2020, cuyo objeto fue el: “Arrendamiento de bodega ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1, en el Municipio de Funza -Cundinamarca, para uso del Archivo de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP”, siendo necesaria la expedición de acto administrativo de Justificación de Contratación Directa, respecto del contrato con CI PROCOEXPO S.A.S.

Fue así que, el 18 de febrero de 2020, se suscribió el contrato de arrendamiento No. 141-2020 entre la ESAP y la sociedad CI Procoexpo S.A.S, cuyo objeto consistió en el "Arrendamiento de bodega ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1, en el Municipio de Funza - Cundinamarca, para uso del Archivo de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP", por un valor de \$72.590.000 incluido IVA y costos directos e indirectos. Así

mismo, se pactó un plazo inicial de 3 meses contados desde la suscripción del acta de inicio, que fue suscrita el 20 de febrero de 2020.

Contrato que fue objeto de las siguientes modificaciones.

Modificación No. 1: En el sentido de eliminar como requisito para su ejecución, el amparo “Protección de Bienes” de la garantía solicitada.

Modificación No. 2: En el sentido de prorrogar por un mes el plazo de ejecución y adicionar la suma de \$20.230.000 incluido IVA.

Modificación No. 3: En el sentido de prorrogar por 7 días el plazo de ejecución para terminar el retiro de las cajas faltantes e insumos del archivo que permanecían en la bodega y adicionar la suma de \$4.720.237 incluido IVA.

El 25 de junio de 2020, la Sociedad CI Procoexpo S.A.S. solicitó a la ESAP que a través de arreglo directo se efectuara el pago de los saldos pendientes por el uso de la bodega desde el 1° de enero al 18 de febrero de 2020, sin embargo, la ESAP a través de Oficio No. 190.1480.20-88 de 25 de junio de 2020, le indicó que, no era posible dar aplicación a dicha figura, razón por la que, se hacía necesario que, la entidad adelantara trámite de conciliación prejudicial a fin de realizar el pago reclamado.

Finalmente, la ejecución del contrato de arrendamiento se extendió hasta el 26 de junio de 2020.

Por lo anterior, las partes pretenden el pago por parte de la ESAP y a favor de la Sociedad CI Procoexpo S.A.S. de la suma de \$32.367.994 por concepto de ocupación de la Bodega 82-1 ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park, en el Municipio de Funza, Cundinamarca como archivo de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, durante el lapso comprendido del 1 de enero al 18 de febrero de 2020, sin soporte contractual.

## **1.2. Pruebas que obran dentro de la Conciliación**

- . Poder conferido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP a favor del doctor Wilson Javier Vargas Leyva (f. 6 Exp. digital).
- . Solicitud de arreglo directo de fecha 10 de junio de 2020 suscrita por la sociedad CI Procoexpo S.A.S. respecto del canon de arriendo del período comprendido entre el 1° de enero al 18 de febrero de 2020 (f. 18 y 19 Exp. digital).
- . Acta de inicio del contrato de arrendamiento No. 141 de 2020 (f. 20 Exp. digital).
- . Solicitud de arreglo directo de fecha 25 de junio de 2020 suscrita por la sociedad CI Procoexpo S.A.S. respecto del canon de arriendo del período comprendido entre el 1° de enero al 18 de febrero de 2020 (f. 21 y 22 Exp. digital).
- . Certificado de Existencia y Representación expedido el 13 de mayo de 2020 por la Cámara de Comercio de Facativá respecto de la sociedad CI Procoexpo S.A.S. (f. 23 a 28 Exp. digital).
- . Certificado de Disponibilidad Presupuestal No.16620 de 13 de enero de 2020 (f. 29 Exp. digital).
- . Certificación expedida el 28 de julio de 2020 por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP (f. 30 y 31 Exp. digital).
- . Certificación expedida el 13 de mayo de 2020 por el Revisor Fiscal de la sociedad CI Procoexpo S.A.S. (f. 32 Exp. digital).
- . Contrato de Arrendamiento No. 141 de 2020 suscrito entre la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la sociedad CI Procoexpo S.A.S. (f. 35 a 46 Exp. digital).

- . Modificación No. 1 al Contrato de Arrendamiento No. 141 de 2020 (f. 49 Exp. digital).
- . Modificación No. 2 al Contrato de Arrendamiento No. 141 de 2020 (f. 33 y 34 Exp. digital).
- . Modificación No. 3 al Contrato de Arrendamiento No. 141 de 2020 (f. 47 y 48 Exp. digital).
- . Póliza de Cumplimiento Entidad Estatal No. 17-44-101184526 otorgada el 23 de junio de 2020 por Seguros del Estado a favor de la sociedad CI Procoexpo S.A.S., respecto del Contrato de arrendamiento No. 141 de 2020 (f. 51 y 52 Exp. digital).
- . Oficio No. 190.1480.20-88 de 25 de junio de 2020 suscrito por el Subdirector Administrativo y Financiero de la ESAP (f. 53 a 55 Exp. digital).
- . Oficio No. 130.1.00.00 de 11 de mayo de 2020 suscrito por la Supervisora del Contrato de Arrendamiento No. 141 de 2020 (f. 56 y 57 Exp. digital).
- . Anexo Técnico de Gestión Documental (f. 58 y 67, 85 a 94 Exp. digital).
- . Contrato Interadministrativo No. 342 de 2019 suscrito entre la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior - EDURED (f. 95 a 106, 158 a 169 Exp. digital).
- . Acta de Inicio del Contrato No. 342 de 2019 (f. 84 Exp. digital).
- . Contrato de arrendamiento No. CP-PR2019-00 suscrito entre la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED y la sociedad CI Procoexpo S.A.S. (f. 107 a 110, 170 a 173 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 001 del 3 de junio de 2020 (f. 117 a 120, 227 a 230 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 002 del 4 de junio de 2020 (f. 121 a 123, 231 a 233 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 003 del 5 de junio de 2020 (f. 124 a 126, 234 a 236 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 004 del 8 de junio de 2020 (f. 127 a 129, 237 a 239 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 005 del 9 de junio de 2020 (f. 130 a 132, 240 a 242 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 006 del 10 de junio de 2020 (f. 133 a 135, 243 a 245 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 007 del 11 de junio de 2020, (f. 136 a 138, 246 a 248 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 008 del 15 de junio de 2020 (f. 139 a 141, 249 a 251 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 009 del 16 de junio de 2020 (f. 142 y 143, 252 y 253 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 010 del 17 de junio de 2020 (f. 144 y 145, 254 y 255 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 011 del 18 de junio de 2020 (f. 146 y 147, 256 y 257 Exp. digital).
- . Acta de Reunión No. 017 del 6 de julio de 2020 (f. 148 a 150, 258 a 260 Exp. digital).
- . Fotografías (f. 174 a 178 Exp. digital).
- . Relación de solicitudes de préstamos realizadas en el mes de enero y febrero de 2020 (f. 179 a 225 Exp. digital).

### 1.3. Acta de Conciliación

El día 19 de octubre de 2020, ante la Procuraduría 119 Judicial II Administrativa, se realizó audiencia de conciliación extrajudicial, en la que se arribó al siguiente acuerdo:

*“Se le concede el uso de la palabra al apoderado de la sociedad convocada, con el fin de que se pronuncie, manifestando si acepta la propuesta de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP, a lo cual en resumen manifestó: «Efectivamente frente a la propuesta de conciliación que manifiesta el apoderado de la entidad convocante, es de resaltar que el 25 de junio de esta anualidad, se tiene un documento dirigido a la ESAP, donde se solicita que se realice un arreglo directo, en la suma que justamente manifiesta el señor apoderado de la entidad, de \$32.367.994, conforme a las circunstancias que se han presentado durante la vigencia sin soporte contractual de arrendamiento, desde el 1° de enero hasta el 18 de febrero de 2020. Solicitamos al apoderado que nos manifieste bajo que parámetros, cuando, y como se realizaría el pago, para dejarse consignado en el acta. Básicamente aceptamos la propuesta conciliatoria, pero solicitamos nos indique tiempo, modo y lugar del pago.».* (f. 111 a 1144 Exp. digital).

## II. CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a decidir respecto a la aprobación o improbación de la conciliación prejudicial realizada entre la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, a través de apoderado, en calidad de entidad convocante y la Sociedad C.I. Procoexpo S.A.S., como convocada, el 19 de octubre de 2020, ante la Procuraduría 119 Delegada en lo Contencioso Administrativo, por los perjuicios ocasionados a la convocada, como consecuencia de la ocupación de la Bodega 82-1 ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park, en el Municipio de Funza, Cundinamarca como archivo de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, durante el lapso comprendido del 1 de enero al 18 de febrero de 2020, sin soporte contractual.

Al tenor del artículo 64 de la Ley 446 de 1998, la conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos, que permite a las partes involucradas, obtener la solución a la diferencia suscitada con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.

En materia contenciosa administrativa, las personas jurídicas de derecho público están facultadas para conciliar a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico, de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, en donde se formulen pretensiones de nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales y en los demás asuntos cuando la conciliación no se encuentre expresamente prohibida (Artículo 161 Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 70 de la Ley 446 de 1998).

Por su parte, la Ley 640 de 2001, designa como conciliador en lo contencioso administrativo, a los Agentes del Ministerio Público Delegados ante esta Jurisdicción, quienes adelantarán las conciliaciones extrajudiciales (artículo 23). Para impartir su aprobación o improbación, el artículo 24 de la normativa en cita, atribuye el conocimiento al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, autoridad a la que se remitirán dentro de los tres días siguientes al de su celebración, las actas que contengan el acuerdo conciliatorio.

### 2.1 Presupuestos para la aprobación del acuerdo conciliatorio

En aplicación del artículo 70, 73 y 81 de la Ley 446 de 1998, y la Ley 640 de 2001 (par. 3º art. 1), para la aprobación de un acuerdo conciliatorio sometido al conocimiento del juez de lo contencioso administrativo, deben coincidir los siguientes presupuestos:

- La formulación de solicitud de conciliación por intermedio de abogado titulado ante el conciliador competente.
- Las personas jurídicas de derecho público deben conciliar a través de sus representantes legales, autorizados debidamente por el Comité de Conciliación y sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial.
- Que no hubiere operado el fenómeno de la caducidad respecto de la acción ordinaria establecida por la vía judicial para dirimir el conflicto que se pretende conciliar.
- El acuerdo conciliatorio estará soportado con las pruebas necesarias.
- El acuerdo no debe contrariar la ley ni resultar lesivo para el patrimonio público.

En consideración de los supuestos normativos precedentes, el Despacho entrará a verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la aprobación del acuerdo conciliatorio bajo examen.

### **2.1.1 Solicitud de conciliación presentada por intermedio de abogado titulado ante el conciliador competente.**

La Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, figura como entidad convocante, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, confirió poder al doctor Wilson Javier Vargas Leyva, facultándolo para conciliar en el presente asunto.

La sociedad convocada C.I. Procoexpo S.A.S., a través su Representante Legal, confirió poder al doctor Oscar Andrés Pinzón Campos en audiencia del 19 de octubre de 2020, facultándolo para conciliar en el presente asunto.

La solicitud de conciliación se formuló ante la Procuraduría 119 Judicial II Delegada para Asuntos Administrativos, autoridad competente para adelantar conciliaciones en materia contenciosa administrativa.

### **2.1.2 Capacidad y representación de las personas jurídicas de derecho público y autorización del comité de conciliación de la entidad.**

El Despacho precisa que, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP fue la entidad convocante en la presente actuación. El Comité de Conciliación de la mencionada entidad autorizó conciliar con la parte convocada, el reconocimiento de la suma de \$32.367.994 por concepto del uso de la bodega ubicada en el Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1 en el Municipio de Funza, Cundinamarca, donde reposó el archivo de la ESAP entre el 1° de enero y el 18 de febrero de 2020, sin que mediara la suscripción de contrato estatal, en los términos convenidos ante el Procurador Judicial Delegado, cuya legalidad se analiza en la presente providencia.

### **2.1.3 Que no hubiere operado el fenómeno de la caducidad respecto de la acción ordinaria establecida por la vía judicial para dirimir el conflicto que se pretende conciliar.**

Al tenor de lo previsto en el literal i) del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el término para ejercer la acción contencioso administrativa a través del medio de control de reparación directa es de dos (2) años contados desde el día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa, que en el presente caso corresponde al 18 de febrero de 2020, fecha en que finalizaron los servicios de los que se reclama su pago.

Teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 30 de julio de 2020, el Despacho encuentra que no ha vencido el término de caducidad de la acción.

### **2.1.4 Naturaleza particular del conflicto y contenido patrimonial.**

El Despacho encuentra que el acuerdo conciliatorio sometido a consideración reviste un contenido patrimonial, en tanto pretende precaver el conflicto originado por la ocupación de la bodega ubicada en el Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1 en el Municipio de Funza, Cundinamarca de propiedad de la convocada y donde reposó el archivo de la convocante ESAP entre el 1° de enero y el 18 de febrero de 2020, sin que mediara la suscripción de contrato estatal, ascendiendo a la suma de \$32.367.994.

### **2.1.5 Medios probatorios que soportan el acuerdo conciliatorio.**

En el caso objeto de estudio, está demostrado que, entre la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la Red Colombiana de Instituciones de Educación

Superior – EDURED se suscribió el Contrato Interadministrativo No. 342 de 2019, cuyo objeto se pactó en los siguientes términos:

*“Contratar la prestación de servicios operativos, técnicos, conexos y complementarios en TIC para la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.”*

Entre las obligaciones de las partes, se resaltan las siguientes:

*“CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: EL CONTRATISTA En el desarrollo del objeto del contrato, se compromete ejecutar las siguientes obligaciones: (...)*

**GENERALES**

*6. Entregar los equipos electrónicos y bienes que le sean entregados por parte de la ESAP para el cumplimiento de sus obligaciones en buen estado de funcionamiento so pena de incumplimiento del contrato.*

*(...) A. ESPECIFICAS*

*1. Prestar los servicios operativos, técnicos, conexos y complementarios para cada uno de los componentes del contrato relacionados a continuación: 1. DATA CENTER, 2. SGSI, 3. LMS, 4. FABRICA DE SOFTWARE, 5. COMPRESION DATOS, 6. DIRECTORIO ACTIVO, 7. CONTROL DE ACCESO y 8. CUSTODIA DE ARCHIVO, conforme a las especificaciones descritas en los anexos técnicos, que hacen parte integral del presente documento.*

*(...) 15. Retornar a la entidad, al finalizar la ejecución del proyecto, toda la información y documentos entregados para el desarrollo del contrato.*

*CLÁUSULA SEXTA. OBLIGACIONES DE LA ESAP: En virtud del presente contrato, la ESAP se obliga a:*

*1. Pagar el valor del contrato en los términos acordados en la forma de pago.*

*2. Entregar al CONTRATISTA toda la información con la que cuente la ESAP, para el desarrollo de las actividades inherentes al objeto del contrato.*

*3. Poner a disposición de EL CONTRATISTA toda la información necesaria, para el desarrollo de las actividades inherentes al objeto del contrato.” (f. 95 a 106, 158 a 169 Exp. digital).*

Frente al plazo de ejecución de dicho contrato, se estableció en 11 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, suscrita el 30 de enero de 2019, por lo que el plazo de ejecución se extendió hasta el 30 de diciembre de 2019.

Se demostró además que, el 1º de febrero de 2019, entre la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED y la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S, se suscribió Contrato de Arrendamiento No. CP-PR2019-00, cuyo objeto consistió:

*“EL CONTRATISTA se obliga con EDURED a prestar alquiler de bodega para custodia de archivo documental de la ESAP almacenado en caja x300 y x200”*

Entre los compromisos adquiridos por las partes, se resaltan las siguientes:

*“SEGUNDA.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: EL CONTRATISTA se obliga para con EDURED, en general, a cumplir cabalmente con el objeto del presente contrato a la luz de las disposiciones legales vigentes y, en especial, a: (...) 3) Las instalaciones para bodegaje donde se depositarán las cajas de archivo deben cumplir con las especificaciones del Archivo General de la Nación 4) Garantizar que cuenta con espacio suficiente para bodegaje de hasta 16.000 cajas (...)*

*TERCERA. OBLIGACIONES DE EDURED: EDURED se obliga para con EL CONTRATISTA a: 3.1) Colaborar con EL CONTRATISTA para el cumplimiento del contrato y las obligaciones a su cargo. 3.2) Cancelar el valor del presente contrato en la cuantía y en los términos descritos en el presente documento. 3.3) Supervisar la ejecución del contrato.” (f. 107 a 110, 170 a 173 Exp Digital).*

Frente al plazo de ejecución de dicho contrato, se estableció hasta el 30 de diciembre de 2019 contados a partir de la fecha de perfeccionamiento del contrato.

Se acreditó además que, el 18 de febrero de 2020, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la sociedad CI Procoexpo S.A.S., suscribieron contrato de arrendamiento No. 141-2020, cuyo objeto consistió:

*“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: “Arrendamiento de bodega ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1, en el Municipio de Funza - Cundinamarca, para uso del Archivo de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.*

*CLÁUSULA SEGUNDA. ALCANCE DEL OBJETO: La parte de la bodega destinada para el arriendo está ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1, en el Municipio de Funza – Cundinamarca, de acuerdo a la dirección catastral.”*

Frente a las obligaciones pactadas por las partes, se resaltan las siguientes:

**A. OBLIGACIONES DEL ARRENDATARIO**

1. Pagar por concepto de canon de arrendamiento mensual la suma fijada en el contrato.
2. Conservar el inmueble objeto del contrato en buen estado, salvo el deterioro normal derivado de su uso.

**C. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL ARRENDADOR**

1. Hacer entrega de la parte del bien objeto del presente contrato de arrendamiento, bodega ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1, a la fecha de suscripción del contrato, mediante acta suscrita por el supervisor y el arrendador, en la cual se dejará constancia del inventario y estado del bien recibido.
2. Facilitar y permitir el uso y goce del espacio establecido de la bodega para la custodia del archivo ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1.
3. Librar al arrendatario de toda perturbación del inmueble objeto de arrendamiento.
4. Guardar reserva sobre la información a que tenga lugar en desarrollo del objeto contractual.
5. Mantener el inmueble, así como en las instalaciones del inmueble los servicios, las cosas y los usos conexos y adicionales en buen estado para servir para el fin convenido en el contrato”

Se acreditó que, el precitado Contrato fue objeto de las siguientes modificaciones.

Modificación No. 1: Eliminó como requisito para su ejecución, el amparo “Protección de Bienes” de la garantía solicitada.

Modificación No. 2: Prorrogó por un mes el plazo de ejecución y adicionó la suma de \$20.230.000 incluido IVA.

Modificación No. 3: Prorrogó por 7 días el plazo de ejecución y adicionó la suma de \$4.720.237 incluido IVA.

Así las cosas, se tiene que inicialmente, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP contrató a la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED mediante Contrato Interadministrativo No. 342 de 2019, a efectos de que, entre otras obligaciones, tuviera la Custodia de Archivos y Archivo de Gestión Centralizado de la ESAP.

El Despacho advierte que, la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED contrató con la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S., el alquiler de bodega para la

custodia de archivo documental de la ESAP desde el 1° de febrero hasta el 30 de diciembre de 2019.

Finalmente, se advierte un vínculo contractual entre la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S. a través del contrato de arrendamiento No. 141-2020 del 18 de febrero de 2020, cuyo objeto fue, el arrendamiento de bodega ubicada en el Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1, del Municipio de Funza - Cundinamarca, para uso del Archivo de la ESAP.

**d. El acuerdo no debe contrariar la ley ni resultar lesivo para el patrimonio público**

El Despacho encuentra que, el acuerdo conciliatorio sometido a consideración reviste un contenido patrimonial, en tanto pretende precaver el conflicto originado por la ocupación de la Bodega 82-1 ubicada en el Centro Empresarial Celta Trade Park del Municipio de Funza, Cundinamarca de propiedad de la convocada por el almacenamiento y custodia del archivo de la convocante ESAP entre el 1° de enero y el 18 de febrero de 2020, sin que mediara la suscripción de contrato estatal.

El artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, ha dispuesto que a través del medio de control de reparación directa el Estado responderá por la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado, se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“En los juicios de responsabilidad patrimonial pública por causa de ocupación o afectación de inmuebles con ocasión de la ejecución de obra pública, el daño recae sobre la propiedad o sobre el interés jurídicamente protegido del poseedor en relación en uno y otro caso, con un bien inmueble que, o bien ha sido ocupado total o parcialmente directamente o a través de terceros autorizados, por la administración con ocasión de una obra pública, o respecto de los cuales el propietario o poseedor ha visto disminuidos o afectados negativamente los atributos de uso, disfrute y/o disposición que acompañan a quien realiza sobre ellos, actos de señorío.*

*(...) Tratándose de un juicio como el que ocupa la atención de la Sala, de responsabilidad por ocupación de inmuebles, la imputación jurídica del daño al ente demandado se configura, de un lado, con la violación de los deberes que la Constitución, la ley y el reglamento impone al Estado en relación con el respeto de la propiedad, y el consiguiente deber de negociar o expropiar con previa indemnización al propietario de los bienes de los que ha menester para la ejecución de la obra pública; y de otro lado, con la prueba de la ocupación permanente, total o parcial, del bien inmueble de propiedad de la parte demandante, por parte del Estado (...).<sup>1</sup>*

De tal manera que, a través del presente acuerdo conciliatorio, la parte convocante procura reconocer y pagar los valores dejados de cancelar, correspondientes a la ocupación temporal de la Bodega 82-1 ubicada en el Centro Empresarial Celta Trade Park del Municipio de Funza, Cundinamarca de propiedad de la convocada durante el período comprendido entre el 1° de enero y el 18 de febrero de 2020.

Así las cosas, está demostrado que, entre la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED se suscribió Contrato Interadministrativo No. 342 de 2019, entre cuyas obligaciones se advierte al relacionada con la Custodia de Archivos y Archivo de Gestión Centralizado de la ESAP.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Sentencia 2002-11518/37781 de abril 9 de 2018. Rad. 25000-23-26-000-2002-11518-02 (37781).

Se advierte además que, para el desarrollo del contrato, el contratista debía disponer de todos los equipos, maquinaria, infraestructura e implementos requeridos, de acuerdo con las especificaciones contenidas en los anexos técnicos en particular, prestar servicios de depósito, custodia, consulta, préstamo del archivo inactivo acorde con las políticas definidas por el Archivo General de la Nación y disponer de suficiente espacio de almacenamiento y custodia y conservación de los documentos, de conformidad con las especificaciones esenciales definidas para este tipo de contratación que cumplan con las particularidades técnicas establecidas por el Archivo General de la Nación.

Contrato cuyo término se pactó por 11 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, y que venció el 30 de diciembre de 2019.

Sin embargo, el Despacho entiende que, a efectos de dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas en el Contrato No. 342 de 2019, la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED suscribió el 1º de febrero de 2019 Contrato de Arrendamiento No. CP-PR2019-00 con la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S., respecto del alquiler de una bodega para la custodia de archivo documental de la ESAP desde el 1º de febrero hasta el 30 de diciembre de 2019.

La parte convocante adujo que, pese a cumplirse la duración del Contrato Interadministrativo No. 342 de 2019 se continuó ocupando el inmueble de propiedad de la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S., con el objeto de continuar con la custodia y almacenamiento del archivo de la ESAP, sin cancelar suma alguna a favor del propietario convocado, por lo que, se llegó al acuerdo conciliatorio sometido a estudio, a efectos de cancelar las sumas adeudadas por dicha actividad.

Lo anterior toda vez que, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S. solo suscribió el contrato de arrendamiento No. 141-2020 el 18 de febrero de 2020, cuyo objeto fue, el arrendamiento de Bodega 82-1 ubicada en el Centro Empresarial Celta Trade Park, del Municipio de Funza - Cundinamarca, para uso del Archivo de la ESAP, sin embargo, el período transcurrido entre el 1º de enero y el 18 de febrero de 2020, no se encuentra amparado en ningún contrato y que al haberse continuado la ocupación de la bodega, debía cancelarse la suma de \$32.367.994 a favor de la convocada.

Es así que, si el Contrato No. 342 de 2019 finalizó el 30 de diciembre de 2019, debió EDURED para dicha fecha haber dispuesto lo necesario para retirar la documentación que reposaba en la Bodega de la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S., si no lo hizo, le surge en principio entonces la obligación de sufragar el tiempo que demoró en retirar la misma, al incumplirse la obligación de restituir el bien inmueble arrendado una vez finalizado el plazo de ejecución.

Ahora bien, el Despacho reitera que, la parte actora pretende el reconocimiento y pago de la suma de \$32.367.994 a favor de la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S. por la presunta ocupación del inmueble de su propiedad entre el 1º de enero y el 18 de febrero de 2020.

Al respecto es dable reiterar que, a efectos de que resulte procedente el reconocimiento de perjuicio alguno por la ocupación de un bien inmueble, debe acreditarse el incumplimiento por parte de la entidad a los deberes que la Constitución y la Ley le imponen al Estado en relación al respeto de la propiedad, como lo es negociar o expropiar previa indemnización al propietario de los bienes necesarios para la ejecución de determinada obra pública, al respecto, el Despacho no advierte configurada tal violación, lo anterior toda vez que, para la convocante surgía la obligación de cancelar los valores consignados en el Contrato Interadministrativo No. 342 de 2019 a favor de la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED por las obligaciones ejecutadas hasta el 30 de diciembre de 2019.

Sin embargo, respecto de los servicios prestados por la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S., entre el 1° de enero y el 18 de febrero de 2020, no le resultan imputables a la aquí convocante, en tanto, los mismos devienen del Contrato de Arrendamiento No. CP-PR2019-00 que suscribió dicha sociedad con la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED el 1° de febrero de 2019.

Si bien dicho contrato se suscribió en aras de desarrollar el objeto del Contrato No. 342 de 2019 suscrito entre ESAP y EDURED, ello no implica que surja la obligación de la aquí convocante en asumir, el pago de los servicios que continuó prestado la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S. en virtud del contrato No. CP-PR2019-00, toda vez que, en dado caso eventualmente quien debería entrar a responder por el no retiro oportuno de los documentos que tenía bajo su custodia, es la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED, quien se comprometió con la ESAP en virtud del Contrato No. 342 de 2019, a retornar a la entidad, al finalizar la ejecución del proyecto, toda la información y documentos entregados para el desarrollo del contrato.

Aunado a lo anterior, se tiene que, debe acreditarse la ocupación permanente, total o parcial del bien inmueble de propiedad de la parte afectada por parte del Estado, en el presente caso, si bien no se desconoce que, las partes coinciden en afirmar que, la Bodega de propiedad de la convocada se usó para el almacenamiento y custodia del Archivo de la ESAP, lo cierto es que, no existe prueba alguna que acredite en primer lugar que, dicho almacenamiento se produjo por una ocupación por parte de la ESAP, por cuanto se insiste, dicha almacenamiento y custodia devino de la obligación contractual adquirida por la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S. con EDURED en virtud del contrato No. CP-PR2019-00, más no por disposición directa de la aquí convocante o por lo menos, no se probó tal circunstancia.

Así las cosas, con fundamento en la jurisprudencia precitada y las pruebas allegadas al plenario, el Despacho no encuentra acreditado que esté a cargo de la Escuela de Administración Pública – ESAP, el daño sufrido por la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S. como consecuencia de la ocupación temporal de la bodega de su propiedad entre el 1° de enero y el 18 de febrero de 2020, tornándose improcedente impartir aprobación al acuerdo conciliatorio al que allegaron las partes.

Lo anterior toda vez que, el único vínculo contractual entre la Escuela de Administración Pública – ESAP y la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S. surgió el 18 de febrero de 2020, fecha en que, suscribieron contrato de arrendamiento No. 141-2020, cuyo objeto consistió:

*“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: “Arrendamiento de bodega ubicada en la Autopista Medellín Km 7 costado occidental, Centro Empresarial Celta Trade Park Bodega 82-1, en el Municipio de Funza - Cundinamarca, para uso del Archivo de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.*

Por consiguiente, cualquier actividad desarrollada con anterioridad a dicha fecha en aras de desarrollar el objeto contractual, no está amparada contractualmente.

Es así que, atendiendo que el medio de control a impetrar por el convocante como lo es, el de reparación directa, deberá analizarse si el presente asunto se enmarca en los eventos del enriquecimiento sin causa, observándose que no se encuentra acreditado que en el sub examine, la prestación de los servicios por parte del contratista se adecue a los supuestos que la jurisprudencia ha admitido para este reconocimiento.

Precisamente, sobre la naturaleza especial del enriquecimiento sin causa, la jurisprudencia del Consejo de Estado fue unificada mediante providencia del 19 de noviembre de 2012<sup>2</sup>. De la mencionada decisión, resulta pertinente extraer las siguientes consideraciones:

*“La Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 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. (...) de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º).*

*(...)La Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó. Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes.*

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

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

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

Así las cosas, se observan como supuestos de responsabilidad por enriquecimiento sin justa causa previstos por la jurisprudencia, los siguientes:

- Cuando se acredite que en virtud de la supremacía, la entidad constriñó o impuso al particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del contrato estatal.

---

<sup>2</sup>Radicación No: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897). Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

- Cuando es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras, con el fin de evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho de la salud.
- Cuando debiéndose 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.

Con base en la providencia en cita, descendiendo al caso concreto, encuentra el Despacho que, no se presentan circunstancias que permitan enmarcar la situación entre los eventos planteados por la máxima autoridad de esta jurisdicción.

Respecto al **primer supuesto jurisprudencial**, si bien la convocante aduce que la ocupación o permanencia de los archivos de la ESAP en la bodega de propiedad de la convocada, se mantuvo pese a que había expirado el plazo contractual previsto en el Contrato de Arrendamiento No. CP-PR2019-00, también lo es que, de la documental allegada no se advierte que, ello hubiere obedecido a una orden directa por parte de la ESAP a la sociedad CI PROCOEXPO S.A.S. de mantener dichos documentos bajo su almacenamiento y custodia durante el 1º de enero y 18 de febrero de 2020.

Para el Despacho, no se acreditó que, con base a la supremacía la entidad pública, se le impuso a la parte convocada la obligación de mantener la custodia y cuidado de los archivos de la ESAP en el inmueble dispuesto para ello sin las previsiones legales, a efectos de configurar el eventual constreñimiento o coerción por parte de la entidad para la ejecución de prestaciones por parte del contratista. En consecuencia, el servicio cuyo pago pretende la parte actora, se prestó por propia autonomía, más aún cuando en la misma solicitud de conciliación, señaló que la documentación fue remitida por EDURBE con el fin de desarrollar el objeto del contrato interadministrativo No. 342 de 2011 y el contrato de arrendamiento No. CP-PR2019-00.

Por lo anterior, el Despacho no encuentra acreditado demostrado el primer supuesto para la procedencia de la actio in rem verso.

Frente a la **prestación del servicio relacionado con el derecho a la salud**, no se advierte que, el asunto se pueda enmarcar en dicha excepción, toda vez que, se trata el almacenamiento y custodia del archivo documental de la ESAP, sin que guarde relación alguna con actividad relacionada en ejercicio del derecho a la salud, a efectos de que, se analizara una posible justificación a la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar ese proceso. En consecuencia, el Despacho no encuentra acreditado demostrado el segundo supuesto jurisprudencial.

Finalmente, en lo atinente a la posible **configuración de urgencia manifiesta** en los términos de la jurisprudencia transcrita, es preciso referir lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993:

*“existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes o la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos”.*

Es así que, en los términos precitados el Despacho no encuentra acreditado que en el presente asunto se hubiere presentado una situación relacionada con los estados de excepción, ni mucho menos que configure en evento de fuerza mayor que haya obligado a la aquí convocada a suministrar los servicios de almacenamiento a la entidad convocante sin el

agotamiento de los procesos de selección o contratación pública durante el 1º de enero y el 18 de febrero de 2020.

Así las cosas, y revisadas las circunstancias del caso concreto, a la luz de la línea jurisprudencial transcrita, el Despacho encuentra que no se presenta ninguno de los eventos excepcionales señalados en la citada decisión del Consejo de Estado, para que proceda la reclamación patrimonial por la prestación de servicios por fuera de una relación contractual, lo que genera igualmente la improbación del acuerdo conciliatorio.

Con fundamento en lo expuesto, concluye el Juzgado que la conciliación extrajudicial, verificada ante la Procuraduría 119 Judicial II para Asuntos Administrativos del 19 de octubre de 2020, no cumple con los requisitos necesarios para su aprobación, por cuanto resulta lesiva para el erario público como se determinó en esta providencia, y por cuanto no existe prueba de que se configure alguna de las excepciones para que proceda el reconocimiento de perjuicios por ocupación de bien inmueble ni mucho menos la **actio in rem verso**. En tal sentido será improbadada.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, **el Juzgado Treinta y Seis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,**

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: IMPROBAR** la conciliación prejudicial celebrada el 19 de octubre de 2020, ante la Procuraduría 119 Judicial II para Asuntos Administrativos, entre la **Escuela Superior de Administración Pública – ESAP** y la **sociedad CI PROCOEXPO S.A.S.**, por cuanto en sentir del Despacho resulta lesiva para el erario público, como se estableció en la parte considerativa de esta providencia, y por cuanto no existe prueba de que se configure alguna de las excepciones para que proceda el reconocimiento de perjuicios por ocupación de bien inmueble ni mucho menos la *actio in rem verso*.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, devuélvanse los documentos a las partes sin necesidad de desglose.

**TERCERO:** Notifíquese la presente decisión por estado y al correo electrónico referido por las partes para recibir notificaciones [wilsonvargasleyva@gmail.com](mailto:wilsonvargasleyva@gmail.com), [administracion@procoexpo.com](mailto:administracion@procoexpo.com).

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LUIS EDUARDO CARDOZO CARRASCO**

**Juez**

KGM

**Firmado Por:**

**Luis Eduardo Cardozo Carrasco**

**Juez**

**036**

**Juzgado Administrativo**

**Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.**

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:

**b8692b9ec0813691d86ace4d777a1f3f09c10c2056f0f4b2313f4100474a46ff**

Documento generado en 23/08/2021 03:08:26 PM

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