

La acción de enriquecimiento sin causa en el ámbito de la contratación estatal,
según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado colombiano

Margareth Paz Valencia

Asesor:
Juan Esteban Álzate Ortiz

Trabajo para optar el título de Magister en Derecho Administrativo

Modalidad: Línea Jurisprudencial

Escuela de Posgrados

Universidad Autónoma Latinoamericana

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín

2019

Tabla de contenido

1. Introducción-----	3
1.1 Planteamiento del problema -----	3
1.1.1 Planteamiento descriptivo-----	3
1.1.2 Planteamiento interrogativo -----	7
1.2 Metodología -----	7
2. Análisis jurisprudencial -----	8
2.1 Nicho citacional -----	8
2.2 Cantidad de citas -----	15
2.3 Nicho definitivo -----	17
2.4 Análisis dinámico -----	19
3. Conclusiones-----	23
4. Consideraciones éticas -----	31
5. Anexos-----	31
6. Bibliografía -----	97

1. Introducción

1.1 Planteamiento del problema

1.1.1 Planteamiento descriptivo

En la Administración Pública se presenta una situación de hecho consistente en el suministro de bienes y/o servicios, así como la construcción de obras, sin la existencia previa de un contrato estatal que justifique el pago o la contraprestación por ello. Para decidir los conflictos surgidos de estas circunstancias el Consejo de Estado no ha tenido una posición clara, pues un rastreo de la jurisprudencia de la Sección Tercera sobre el tema muestra que hay al menos tres posiciones: la tesis positiva, la negativa y una intermedia.

Así, desde hace décadas empleó el principio general del derecho según el cual, nadie puede enriquecerse sin justa causa a expensas de otro (artículo 831 del Código de Comercio) razón por la cual consideraba procedente como acción adecuada la de enriquecimiento sin causa para cuya prosperidad era necesario que el demandante demostrara el enriquecimiento de la Administración, el correlativo empobrecimiento del patrimonio del accionante y la ausencia de causa (Sección Tercera, 1984, expediente número 4070) con lo que se le permite al particular que suministró el bien, el servicio o

la obra al Estado, obtener el equivalente al monto del empobrecimiento al que se había visto enfrentado.

La tesis anterior estuvo vigente por más de dos décadas, hasta que fue modificada radicalmente por una tesis negativa en el año 2006 mediante providencia en la que el Consejo de Estado estimó que no tenía aplicación la doctrina del enriquecimiento sin causa en casos como el descrito, porque el particular que acepte prestar un servicio, suministrar un bien o realizar una obra sin contrato previo “...con pleno conocimiento de que está actuando sin la protección que el ordenamiento jurídico ofrece a los colaboradores de la administración, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa, para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la Ley” (Sección Tercera, 2006, expediente número 25662).

La postura negativa mencionada no duró mucho en el seno del Consejo de Estado, ya que tan sólo dos años después aplicó el enriquecimiento sin causa en un asunto en el que un particular había prestado servicios de salud a una entidad pública, caso en el que consideró que debía protegerse la buena fe del colaborador de la Administración (Sección Tercera, 2008, expediente número 33924)¹; y posteriormente

retoma la línea jurisprudencial según la cual la teoría del enriquecimiento sin causa es fuente formal de las obligaciones y que, por lo tanto, es posible que, en determinados eventos, se demande la responsabilidad del Estado [...] con el objetivo de recomponer la estabilidad patrimonial que puede verse alterada con un traslado

¹ Ver también decisiones del 3 de diciembre de 2008 expedientes números 34288 y 35722.

patrimonial injustificado (Sección Tercera, 2009, expediente número 35026)².

El criterio jurisprudencial retomado, esto es, el positivo que admite el enriquecimiento sin causa, es finalmente abandonado por una tesis que puede denominarse intermedia, contenida en sentencia que la misma Sección Tercera del Consejo de Estado denominó de unificación. Esta tesis sostiene que por regla general no procede la figura comentada en casos como los referidos, pero la admite de manera excepcional al menos en tres hipótesis: cuando la Administración constriñe al particular para que ejecute prestaciones a su favor; cuando resulte urgente la adquisición de bienes, servicios u obras ante la amenaza o la lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, a la vida y a la integridad personal; y cuando debe legalmente declararse la urgencia manifiesta, pero la Administración omite tal cosa procediendo “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” (Sección Tercera, 2012, expediente número 24897).

Ahora, a pesar de la Sentencia de Unificación mencionada (Sección Tercera, 2012, expediente número 24897), posteriormente la Sección Tercera ha expedido sentencias en las que parece desconocerla, a tal punto, que ha habido salvamentos de voto por parte del Magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ponente de la

² Posición reiterada en providencia del 17 de marzo de 2010 en el expediente número 16452.

Sentencia de Unificación. Por su parte, la doctrina afirma que en efecto la Sección Tercera ha desconocido su sentencia de unificación en fallos posteriores (Benavides, 2015, p. 257).

La falta de consistencia que se evidencia con las decisiones descritas (tesis positiva desde el año 1984 hasta el 2006; tesis negativa del año 2006 hasta el 2009; y tesis intermedia del 2012 hasta la fecha) genera interés en establecer las distintas subreglas que ha establecido la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre el tema en estudio, es decir: la exigencia de la buena fe objetiva y/o subjetiva, si la acción de enriquecimiento sin causa es principal y puede emplearse directamente ante la falta de otro medio de control en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o si debe intentarse a través de la reparación directa; si es indemnizatoria o simplemente compensatoria y por qué; si procede ante la ausencia total de contrato o si es viable sólo cuando ha habido contrato y se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras adicionales a las pactadas en el negocio; en caso de que el enriquecimiento sin causa suponga que se ejecutaron prestaciones a favor del Estado sin la existencia de contrato, por qué habría que acudir a la reparación directa si el medio de control de controversias contractuales está diseñado para que las partes de un contrato estatal pidan que se declare su existencia, que se condene a indemnizar perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas (artículo 141 de la Ley 1437 de 2011). También resulta de interés establecer si tendría cabida el enriquecimiento sin causa por fuera de las tres hipótesis en las que la tesis intermedia admite tal institución.

1.1.2 Planteamiento interrogativo

Del panorama descrito surge el siguiente interrogante:

¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la *acción de enriquecimiento sin causa* cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

1.2 Metodología

Este trabajo fue realizado con la metodología indicada por López (2006, p. 167). Así, el primer paso consistió en identificar la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado más reciente (punto arquimédico de apoyo) en torno a la procedencia de la *acción de enriquecimiento sin causa* cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual. La sentencia arquimédica fue consultada en la página *web* oficial del Consejo de Estado.

El segundo paso fue la “ingeniería reversa” (López, 2006, p. 170) partiendo de la sentencia arquimédica a la cual le fueron extraídos los pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado en ella citados sobre el tema de investigación, de manera que se obtuvo un grupo de sentencias de “primer nivel” (López, 2006, p. 171). Este paso se repitió con cada una de las sentencias del primer nivel, lo que permitió conformar un segundo grupo de sentencias que correspondió al segundo nivel. La técnica descrita fue aplicada sucesivamente hasta que no hubo más sentencias por revisar, logrando así un “nicho citacional” (López, 2006, p. 184) de cinco niveles de sentencias.

Posteriormentese elaboró un cuadro que precisa el número de veces que aparece citada cada sentencia y luego fueron eliminadas las sentencias repetidas, quedando así el nicho definitivo con los fallos que luego se sometieron al análisis estático, luego de lo cual se realizó el análisis dinámico situando en un cuadro cada una de las sentencias según la regla jurisprudencial extraída de ellas. Finalmente, se expuso la teoría jurídica integral construida a partir de la observación efectuada.

2. Análisis jurisprudencial

2.1 Nicho citacional

Arquimédica	1a generación	2a generación	3a generación	4a generación
Sentencia del 7 de febrero de 2018 Radicación: 05001-23-31-000-2006-01440-01(42623)	Sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070	-		

		Sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070	-
	Sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306	Sentencia del 22 de febrero de 1991, exp. 5618.	-
		Sentencia marzo 9 de 1984, Referencia: Expediente No. 2850	-
	Sentencia del 25 de octubre de 1991, exp. 6103	Sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306 (Citada como 6303)	-
		Sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070	-
		Sentencia del 11 de octubre de 1991, exp. 5686.	-
	Sentencia del 11 de octubre de 1991, exp. 5686.	Sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070.	-
	Sentencia del 22 de febrero de 1991, exp. 5618.	Sentencia del 6 de agosto de 1987, Expediente: 3886	-
	Sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662	Sentencia marzo 9 de 1984, Expediente No. 2850	-

		Sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070	-	
		Sentencia de 7 de junio de 2007, Exp. 14669	Sentencia del 15 de abril de 2004, radicado 25561	-
			Sentencia del 31 de agosto de 1999, radicado 12849	-
			Sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118	-
			Sentencia del 6 de septiembre de 1991, Exp. 6306	-
			Sentencia del 4 de julio de 1997, Exp. 10030	-
			Sentencia de 29 de enero de 1998, Exp. 11099	-
			Septiembre 10 de 1992 Radicación número: 6822	-
			Sentencia del 14 de febrero de 2002, expediente 13600	-
			Sentencia de 30 de noviembre del 2000, exp. 11895	-

			Sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118	-	
		Sentencia del 24 de septiembre de 1992, radicado 6788	Sentencia del 6 de agosto de 1987, Expediente: número 3886	-	
			Sentencia del 3 de julio de 1990, Exp. 5579.	-	
			Sentencia del 22 de febrero de 1991, exp. 5618.	-	
			Sentencia del 15 de noviembre de 1990 Rad. 5883	-	
			Septiembre 10 de 1992 Radicación número: 6822	-	
			Sentencia del 11 de octubre de 1991, exp. 5686.	-	
			Sentencia del 22 de febrero de 1991, radicado 5618	-	
		Sentencia marzo 9 de 1984, Expediente: No. 2850	-		
		Sentencia de 30 de marzo de 2006, Exp. 25662	-		
		Sentencia del 6 de septiembre de 1991, Exp. 6306	-		
		Sentencia del 4 de julio de 1997, Exp. 10030	-		
		Sentencia de 30 de marzo de 2006, Exp. 25662	Sentencia del 6 de septiembre de 1991, Exp. 6306 (se cita como fecha 6 de noviembre)	-	

	Sentencia de 29 de enero de 1998, Exp. 11099	Septiembre 10 de 1992 Radicación número: 6822	-
Sentencia del 4 de julio de 1997, exp. 10030	Sentencia de 25 de octubre de 1991. Expediente No. 6103	-	
	Sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118	-	
	Sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306	-	
Sentencia de 30 de noviembre del 2000, exp. 11895	Sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118.	-	
	Sentencia de 25 de octubre de 1991. Expediente No. 6103	-	
	Sentencia del 4 de julio de 1997, exp. 10030	-	
	Sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306	-	
	Sentencia de 29 de enero de 1998, Exp. 11099	-	
	Septiembre 10 de 1992 Radicación número: 6822	Sentencia del 11 de octubre de 1991, exp. 5686 (se cita el año 1981)	-
Sentencia de 22 de julio de 2009, exp. (35026)	Sentencia del 15 de noviembre de 1990 Rad. 5883	Sentencia marzo 9 de 1984, Referencia: Expediente No. 2850	-
		Sentencia del 6 de agosto de 1987, Referencia: Expediente número 3886	-
	Sentencia del 22 de febrero de 1991, exp. 5618.	-	

		Sentencia de 25 de octubre de 1991, Expediente No. 6103	-		
		Sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118	-		
		Sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662	-		
		Sentencia de 7 de junio de 2007, Exp. 14669	-		
	Sentencia del 19 de noviembre de 2012, exp. 24897	Sentencia del 3 de julio de 1990, Exp. 5579.	-		
		Sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306	-		
		Sentencia de 22 de julio de 2009, exp. (35026)	-		
		Septiembre 10 de 1992 Radicación número: 6822	-		
		Sentencia del 11 de julio de 1996, Exp. 9409.	-		
		Sentencia del 11 de octubre de 1991, exp. 5686.	-		
		Sentencia de 30 de marzo de 2006, Exp. 25662.	-		
		29 de agosto de 2007 Radicación 15469	Sentencia del 11 de julio de 1996, Exp. 9409.	-	
		Auto del 18 de julio de 2002, expediente 22178	Sentencia del 6 de agosto de 1987, Referencia: Expediente número 3886	-	

	Sentencia del 31 de agosto de 1999, radicado 12849	-
Sentencia del 15 de abril de 2004, radicado 25561	Sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118	-
	Sentencia del 6 de septiembre de 1991, Exp. 6306	-
	Sentencia del 4 de julio de 1997, exp. 10030	-
	Sentencia de 29 de enero de 1998, Exp. 11099	-
	Sentencia del 6 de abril de 2000, Exp. 12775	-
	Sentencia del 25 de octubre de 1991, exp. 6103	-
	Sentencia del 31 de agosto de 1999, radicado 12849	-
Sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118	-	
Sentencia del 4 de julio de 1997, Exp. 10030	-	
Sentencia de 29 de enero de 1998, Exp. 11099	-	
Sentencia de 7 de junio de 2007, Exp. 14669	-	
Sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070	-	
Sentencia del 22 de febrero de 1991, exp. 5618.	-	
Sentencia del 3 de julio de 1992, Exp. 5876.	Sentencia marzo 9 de 1984, Expediente: No. 2850 (se cita como del 9 de mayo)	-
	Sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070	-

		Sentencia del 4 de julio de 1997, exp. 10030	-	
	Sentencia del 6 de abril de 2000, Exp. 12775	Sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306	-	
		Sentencia de 29 de enero de 1998, Exp. 11099	-	
		Sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662	-	
	Sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 17008.	Sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662	-	
		sentencia del 17 de marzo de 2010; Radicación: (16452)	Sentencia de 22 de julio de 2009, exp. (35026)	-
			Sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662	-
		Sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306	-	

2.2 Cantidad de citaciones

SENTENCIA	NÚMERO DE CITACIONES
Sentencia del 19 de noviembre de 2012, exp. 24897	1
Sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 17008.	1
sentencia del 17 de marzo de 2010; Radicación: (16452)	1
Sentencia de 22 de julio de 2009, exp. (35026)	3
Sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662	5
29 de agosto de 2007 Radicación 15469	1
Sentencia de 7 de junio de 2007, Exp. 14669	3

Sentencia de 30 de marzo de 2006, Exp. 25662	3
Sentencia del 15 de abril de 2004, radicado 25561	2
Auto del 18 de julio de 2002, expediente 22178	1
Sentencia del 14 de febrero de 2002, expediente 13600	1
Sentencia de 30 de noviembre del 2000, exp. 11895	3
Sentencia del 6 de abril de 2000, Exp. 12775	2
Sentencia del 31 de agosto de 1999, radicado 12849	3
Sentencia de 29 de enero de 1998, Exp. 11099	7
Sentencia del 4 de julio de 1997, exp. 10030	7
Sentencia del 11 de julio de 1996, Exp. 9409.	2
Sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118	7
Sentencia del 3 de julio de 1992, Exp. 5876.	1
Sentencia del 24 de septiembre de 1992, radicado 6788	1
Septiembre 10 de 1992 Radicación número: 6822	5
Sentencia del 25 de octubre de 1991, exp. 6103	5
Sentencia del 11 de octubre de 1991, exp. 5686.	5
Sentencia del 6 de septiembre de 1991, Exp. 6306	11
Sentencia del 22 de febrero de 1991, exp. 5618.	6
Sentencia del 15 de noviembre de 1990 Rad. 5883	2
Sentencia del 3 de julio de 1990, Exp. 5579.	2
Sentencia del 6 de agosto de 1987, Referencia: Expediente número 3886	4
Sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070	7

Sentencia marzo 9 de 1984, Referencia: Expediente No. 2850	5
--	---

2.3 Nicho definitivo

Eliminadas las sentencias repetidas del nicho inicial, el nicho definitivo quedó de la siguiente forma:

Arqui médica	1a generación	2a generación	3a generación
Sentencia del 7 de febrero de 2018 Radicación: 05001-23-31- 000-2006- 01440- 01(42623)	Sentencia del 11 de diciembre de 1984, exp. 4070	–	
	Sentencia del 6 de septiembre de 1991, exp. 6306	Sentencia marzo 9 de 1984, Referencia: Expediente No. 2850	–
	Sentencia del 25 de octubre de 1991, exp. 6103	–	
	Sentencia del 11 de octubre de 1991, exp. 5686.	–	
	Sentencia del 22 de febrero de 1991, exp. 5618.	Sentencia del 6 de agosto de 1987, Expediente: 3886	–
	Sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662	Sentencia de 7 de junio de 2007, Exp. 14669	Sentencia del 14 de febrero de 2002, expediente 13600

		Sentencia del 24 de septiembre de 1992, radicado 6788
	Sentencia de 30 de marzo de 2006, Exp. 25662	-
	Sentencia de 29 de enero de 1998, Exp. 11099	-
Sentencia del 4 de julio de 1997, exp. 10030	Sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118	-
Sentencia de 30 de noviembre del 2000, exp. 11895	Septiembre 10 de 1992 Radicación número: 6822	-
Sentencia de 22 de julio de 2009, exp. (35026)	Sentencia del 15 de noviembre de 1990 Rad. 5883	-
Sentencia del 19 de noviembre de 2012, exp. 24897	Sentencia del 3 de julio de 1990, Exp. 5579.	-
	Sentencia del 11 de julio de 1996, Exp. 9409.	-
	29 de agosto de 2007 Radicación 15469	-
	Auto del 18 de julio de 2002, expediente 22178	-
	Sentencia del 15 de abril de 2004, radicado 25561	-

		Sentencia del 31 de agosto de 1999, radicado 12849	-
		Sentencia del 3 de julio de 1992, Exp. 5876.	-
		Sentencia del 6 de abril de 2000, Exp. 12775	-
		Sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 17008.	sentencia del 17 de marzo de 2010; Radicación: (16452)

2.4 Análisis dinámico

El análisis dinámico no solo muestra las sentencias que conforman el nicho jurisprudencial, sino que además, contiene un grupo de sentencias posteriores a la sentencia de unificación del año 2012 (Sentencia del 19 de noviembre de 2012, exp. 24897), que aunque no figuran en el nicho definitivo, permiten determinar el comportamiento de la jurisprudencia después de la unificación. Estas sentencias aparecen subrayadas en el cuadro:

	¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la <i>acción de enriquecimiento sin causa</i> cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?	
Si la administración propicia la prestación de	• Sentencia marzo	No resulta procedente la <i>acción de enriquecimiento</i>

<p>servicios, construcción de obras o suministro de bienes sin contrato y los recibe a satisfacción se presenta un enriquecimiento sin causa para la administración y un empobrecimiento o para el contratista quien por carecer de acción para reclamar judicialmente, resulta procedente la <i>acción de enriquecimiento sin causa</i>.</p>	<p>9 de 1984, Expediente No. 2850</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 11 de diciembre de 1984, Exp. 4070</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 6 de agosto de 1987, expediente 3886</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 3 de julio de 1990, Exp. 5579.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 15 de noviembre de 1990 Rad. 5883</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 22 de febrero de 1991, Exp. 5618.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 6 de septiembre de 1991, Exp. 6306</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 11 de octubre de 1991, Exp. 5686.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 25 de octubre de 1991, Exp. 6103</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Septiembre 10 de 1992 Radicación número: 6822</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 24 de septiembre de 1992, Radicado 6788</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 3 de julio de 1992, Exp. 5876.</p> <p style="text-align: center;">□</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 8 de mayo</p>	<p><i>sin causa en casos en los que la administración propicia la prestación de servicios, construcción de obras o suministro de bienes sin contrato y los recibe a satisfacción.</i></p>
---	--	---

	<p>de 1995, Expediente 8118</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 11 de julio de 1996, Exp. 9409.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 4 de julio de 1997, Exp. 10030</p> <ul style="list-style-type: none"> □ • <p>Sentencia de 29 de enero de 1998, Exp. 11099</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 31 de agosto de 1999, radicado 12849</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 6 de abril de 2000, Exp. 12775</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia de 30 de noviembre del 2000, Exp. 11895</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 14 de febrero de 2002, Expediente 13600</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Auto del 18 de julio de 2002, expediente 22178</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p>Sentencia del 15 de abril de 2004, radicado 25561</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p style="text-align: right;">Sentencia de 30 de marzo de 2006, Exp. 25662</p> <ul style="list-style-type: none"> • <p style="text-align: center;">Sentencia de 7 de junio de 2007, Exp. 14669</p>	
--	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia del 29 de agosto de 2007 Radicación 15469 • Sentencia del 29 de enero de 2009, exp. 15662 • Sentencia de 22 de julio de 2009, exp. (35026) • Sentencia del 17 de marzo de 2010; Radicación: (16452) • Sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 17008. • Sentencia del 19 de noviembre de 2012,exp. 24897 • <u>Sentencia del 30 de enero de 2013, exp. 19045</u> • <u>Sentencia del 13 de febrero de 2013, exp. 24969</u> • <u>Sentencia del 3 de abril de 2013, exp. 20401</u> • <u>Sentencia del 3 de marzo de 2014, exp. 28570</u> • <u>Sentencia del 12 de junio de 2014, exp. 27095</u> • <u>Sentencia del 31 de julio</u> 	
--	--	--

	<u>de 2014, exp. 29892</u> • <u>Sentencia del 31 de agosto</u> <u>de 2015, exp. 36998</u> • <u>Sentencia del 27 de enero</u> <u>de 2016, exp. 29869</u> • Sentencia del 7 de febrero de 2018, Radicación: 42623	
--	--	--

3. Conclusiones

El interrogante que se planteó en esta investigación consiste en establecer cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la *acción de enriquecimiento sin causa* cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual.

La sentencia fundadora consideró procedente como acción adecuada la de enriquecimiento sin causa en casos como el mencionado para cuya prosperidad indicó que resultaba necesario que el particular demandante demostrara el enriquecimiento de la entidad pública, el correlativo empobrecimiento del patrimonio del accionante y la ausencia de causa. Esta posición fue pacífica desde el año de 1984 hasta el año 2006 en el que el Consejo de Estado abandonó la aplicación la doctrina del enriquecimiento sin causa porque el particular que presta un servicio, suministra un bien o realiza una obra sin contrato previo no puede más tarde aprovecharse de su propioproceder culpa, contrario al ordenamiento jurídico.

Poco tiempo después el Consejo de Estado retomó el enriquecimiento sin causa y en el año 2012 se definió por una tesis intermedia contenida en sentencia unificación

según la cual por regla general no procede tal figura salvo que la administración constriña al particular para que ejecute prestaciones a su favor, que resulte urgente la adquisición de bienes, servicios u obras ante la amenaza o la lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, a la vida y a la integridad personal; y cuando debe legalmente declararse la urgencia manifiesta (Sección Tercera, 2012, expediente número 24897).

Las reglas que pueden ser extraídas de la línea jurisprudencial son las siguientes:

1. No es procedente el medio de control de controversias contractuales cuando lo que se pretende es el reconocimiento y pago de servicios, obras o bienes prestados o entregados al Estado sin la previa existencia de un contrato estatal.
2. En tales casos el contrato inicial que pudiere haber existido no es causa eficiente de los servicios, obras o bienes adicionales que se presten o entreguen al Estado de manera adicional, sino la exigencia que sin fundamento contractual hace la administración al contratista.
3. Cuando se ejercita el medio de control de controversias contractuales como consecuencia de haberse ejecutado a favor de la Administración prestaciones sin la existencia de contrato estatal, pero de los hechos probados en el proceso se advierte que lo que procede es la acción de enriquecimiento sin causa, por la labor interpretativa a que está obligado y en aras de la efectividad del derecho sustancial, por encima de la ritualidad procesal, el juez puede resolver por la vía de la reparación directa "...más concretamente la *actio in rem verso*; así en las pretensiones de la demanda se hubiese referido a otra cosa (Sección Tercera, 2014, expediente número 27095).
4. El Consejo de Estado admite hipótesis excepcionales de interpretación y aplicación restrictiva en las que procede la *actio de in rem verso*.

5. Las tres hipótesis identificadas en la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012 en las que procede la *actio de in rem verso* no son taxativas, pues ella deja abierta la posibilidad de otras cuando dice: “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:...” (Se resaltó).

6. Los casos excepcionales no taxativos en los que es procedente la figura en estudio son:

6.1 Es la Administración “...sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su *imperium* constrañó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.”

En esta hipótesis el Estado se impone sobre el particular que termina siendo compelido por aquél a la satisfacción de una prestación sin contrato estatal previo y supone una conducta que no sólo podría constituir abuso de poder sino que además pone de presente una contradicción en la tesis de la sentencia de unificación.

Efectivamente, el que una entidad pública constraña o imponga a un particular el cumplimiento de una prestación sin contrato estatal constituye una falla del servicio, falla que implica la existencia de una causa que haría improcedente la acción de enriquecimiento sin causa, tal como lo hizo ver el salvamento de voto de la mencionada sentencia de unificación de noviembre de 2012.

Un ejemplo de esta primera hipótesis se presentó en el caso del propietario de un parqueadero al que distintas autoridades como la Fiscalía General de la Nación, algunos juzgados y miembros de la Policía Nacional remitían automotores inmovilizados y vinculados a un proceso judicial para que fueran depositados en ese lugar sin amparo contractual, mientras se adelantaba la actuación procesal:

...analizado el acervo probatorio se evidencia que estamos en presencia de la primera de las excepciones para que sea procedente la actio in rem verso, esto es, cuando se prueba que la entidad impuso al particular la ejecución de la prestación o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, sin que existiera un contrato, puesto que según lo manifestado por el señor Héctor Ignacio Garzón, los vehículos eran ingresados al parqueadero por miembros de la Policía Nacional (DIJIN) quienes se limitaban a hacer un inventario de entrega y a dejarlos allí advirtiendo al encargado que dichos automotores estaban vinculados a una investigación y solo podían ser retirados mediante orden de autoridad competente.(...) el propietario del parqueadero no pudo libremente oponerse al ingreso de los vehículos en el parqueadero, puesto que no era cualquier funcionario el que solicitaba el servicio, sino la misma Policía, quien además invocaba la autoridad de los administradores de justicia, para lograr su consentimiento al depositar los carros en sus instalaciones... (Sección Tercera, 2014, expediente número 28570).

6.2 Resulte urgente la adquisición de bienes, servicios u obras ante la amenaza o la lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, a la vida y a la integridad personal. Esta causal ha sido usada por el Consejo de Estado en casos de prestación del servicio médico en los que el contratista se encuentra obligado a suministrar la atención médica no solo para evitar daños a los derechos indicados, sino también por un imperativo legal. En efecto, tratándose del servicio médico de urgencias el artículo 67 de la Ley 715 de 2001 impone que:

...debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud a todas las personas. Para el pago de servicios prestados su prestación no

requiere contrato ni orden previa y el reconocimiento del costo de estos servicios se efectuará mediante resolución motivada en caso de ser un ente público el pagador. La atención de urgencias en estas condiciones no constituye hecho cumplido para efectos presupuestales y deberá cancelarse máximo en los tres (3) meses siguientes a la radicación de la factura de cobro.

Tal fue el caso del Hospital Universitario de San Ignacio que prestó servicios médicos a internos de la cárcel “La Picota” por remisión que le hiciera el INPEC, entidad que después omitió el pago de dichos servicios. El Consejo de Estado se ciñó a la causal excepcionales que se comenta porque se demostró que “...los servicios médicos prestados por el Hospital Universitario San Ignacio, fueron urgentes y necesarios *“para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud”*, de varios reclusos, los cuales debido al padecimiento que sufrían, fueron ingresados por urgencia del centro hospitalario.” (Sección Tercera, 2014, expediente número 27095).

Esta hipótesis resulta contradictoria con el enriquecimiento sin causa pues, como también lo puso de presente el salvamento de voto de la sentencia de unificación, la ley (en este caso el artículo 67 de la Ley 715 de 2001) sería la causa que genera el derecho.

6.3 Debe legalmente declararse la urgencia manifiesta, pero la Administración omite tal cosa “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.”

La circunstancia que abarca esta causal puede encajar en la anterior pues ambas contemplan situaciones urgentes que dispensan a la Administración de la rigidez de las formalidades de la ley contractual. Precisamente los artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993 contemplan situaciones de tal excepcionalidad que

imposibilitan “acudir a los procedimientos de selección” pudiendo incluso prescindirse del contrato escrito.

En este punto no se entiende por qué deba acudirse a la acción de enriquecimiento sin causa como lo establece la sentencia de unificación, si existe un medio de control por medio del cual podría ventilarse la pretensión, tornándose improcedente la del enriquecimiento sin causa.

Efectivamente, el particular que haya satisfecho una prestación en beneficio del Estado sin la existencia de contrato en una circunstancia en la que debió declararse la urgencia manifiesta (y por ende prescindirse del contrato escrito) sin que se hiciera esa declaración, bien puede acudir al medio de control de controversias contractuales y demandar la declaración de existencia del contrato para obtener el pago que le corresponde por haber realizado la prestación no pagada. En este caso, no podría alegarse que como no hubo contrato no procede la controversia contractual, por dos razones: la primera, porque ese medio de control admite la pretensión de declaración de existencia contractual, y la segunda, porque la misma ley contractual permite la existencia de contrato sin la solemnidad del escrito en los casos de urgencia manifiesta.

7. La sentencia de unificación que se definió por la tesis anterior no limitó la procedencia de la *acción de enriquecimiento sin causa* a las tres hipótesis mencionadas.
8. Ahora bien, pese a la existencia de la sentencia de unificación jurisprudencial de la Sala Plena de la Sección Tercera en torno al tema (Sección Tercera, 2012, expediente número 24897), la controversia no parece haber terminado al interior de dicha Sección pues tres de los ocho magistrados que firmaron el fallo salvaron su voto. El desacuerdo no sólo es en relación con la decisión tomada en el caso concreto juzgado, sino sobre la unificación misma la cual fue criticada duramente.

Efectivamente la disidencia señala que la forma como se unificó jurisprudencia hace inoperante el enriquecimiento sin causa en el ámbito del Derecho Administrativo, de

suerte que no habría manera de hacerle frente a la inequidad que implica el que un patrimonio se enriquezca por cuenta de otro sin causa alguna. Agrega que la Sección Tercera reemplazó al legislador con el cuestionable fin de defender a ultranza las disposiciones normativas sobre contratación estatal desconociendo la antiquísima regla según la cual no es lícito que alguien se enriquezca a expensas sin justa causa. El salvamento agrega que la tesis de la sentencia de unificación no sólo descartó la posibilidad de acudir a la pretensión de enriquecimiento sin causa, sino que por vía jurisprudencial se cambió el entendimiento del principio de la buena fe contenido en el artículo 83 de la Constitución, porque sostiene que en la contratación estatal no opera la buena fe subjetiva sino la objetiva, y que ésta no se presume.

El salvamento culmina deseando un cambio de jurisprudencia:

De esta suerte no me queda más remedio que hacer votos por un futuro cambio de jurisprudencia, ojalá en los términos que se dejaron expuestos atrás que son los que, en mi opinión, concuerdan de manera más armónica con el sentido y alcance de la figura del enriquecimiento sin causa vista a la luz del ordenamiento constitucional en su conjunto, en el cual, el principio de equidad juega un papel fundamental e irradia el resto del ordenamiento jurídico.

Posteriormente la Sección Tercera profirió un fallo en el que una empresa de vigilancia prestó servicios a un municipio con fundamento contractual, pero al terminar el plazo de ejecución continuó prestando sus servicios sin contrato por solicitud de la entidad territorial. El Consejo de Estado declaró que hubo un enriquecimiento sin causa por parte del municipio en contra de la sociedad comercial demandante, y condenó a aquel al pago de una suma de dinero para reparar el daño causado (Sección Tercera, 2013, expediente número 19045). De esta decisión se apartó el ponente de la sentencia de unificación, magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa, quien en su salvamento de voto aseguró que con esa decisión (la del expediente 19045) se había desconocido el criterio fijado en la

susodicha sentencia de unificación pues no estaba probado que el municipio demandado “haya “constreñido” o “impuesto” al contratista la ejecución de las obras y por consiguiente la sentencia de primera instancia ha debido ser revocada para en su lugar negar todas las pretensiones de la demanda.”

Lo expuesto indica que la tesis de unificación no es pacífica en la Sección Tercera y que tal vez llegue a ser modificada, más aún con el cambio de composición de la Sección por la culminación del período de algunos de sus magistrados, entre ellos, el del ponente de la unificación, doctor Jaime Orlando Santofimio.

9. La *acción de enriquecimiento sin causa* tiene cabida cuando a favor de una entidad estatal y por su apremio se prestan servicios, se realizan obras o se entregan bienes no comprendidos en un contrato inicial o sus adicionales; por el contrario, si las obras ejecutadas encajan en el contrato inicial o sus adiciones, el medio de control adecuado es el de controversias contractuales.
10. El pago al que tiene derecho el contratista es compensatorio, por lo que sólo equivale al monto del empobrecimiento, de manera que no procede lucro cesante o suma que propenda a la reparación de perjuicios.
11. La vía procesal para demandar el pago de servicios, obras o bienes es el medio de control de reparación directa, razón por la cual las reglas de competencia, cuantía y el término de caducidad que se aplica en los casos de enriquecimiento sin causa son los de ese medio de control.
12. Los elementos de la *acción de enriquecimiento sin causa* son los siguientes:
 - Un enriquecimiento que conlleva un aumento económico patrimonial en la parte enriquecida, bien porque recibe nuevos bienes o porque no tiene que gastar los que poseía.
 - Un empobrecimiento, que se traduce en la disminución patrimonial del actor en cualquier forma que negativamente afecte su patrimonio económico.

- Una relación de causalidad, es decir, que el enriquecimiento de una de las partes sea consecuencia del empobrecimiento de la otra;
- Ausencia de causa, es decir, que ese enriquecimiento no tenga justificación de ninguna naturaleza, porque si la tiene, no se podría estructurar la figura;
- Que el demandante no pueda ejercer otra acción diferente.
- Que no se pretenda soslayar una disposición imperativa de la ley.

4. Consideraciones éticas

Se respetó por parte de la estudiante lo referente a los derechos a la propiedad intelectual, como los derechos de autor y conexos. En este orden de ideas, declaro dicho compromiso y además que los resultados reflejaron de una manera fidedigna los hallazgos de la investigación.

5. Anexos

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	2850
Fecha	Marzo 9 de 1984
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	Carlos Betancur Jaramillo

Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>En diciembre de 1977 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) celebró con la compañía demandante un contrato para la construcción de una bodega. En el contrato se pactó que las obras pactadas eran aproximadas por lo que podrían aumentar o disminuir sin que por ello pudiera reclamarse posteriormente. El contrato fue prorrogado varias veces. La compañía contratista fue requerida para la realización de obras adicionales correspondientes a la ampliación de la bodega, para lo cual presentó todos los documentos necesarios para la suscripción del contrato adicional, y por su parte, el ICBF decidió realizar el contrato de obras adicionales siempre que su valor no superara el 50% del valor del contrato. La obra fue ejecutada en su totalidad y en la etapa de liquidación esta no se concretó porque finalmente no fue suscrito el contrato adicional.</p> <p>El contratista solicitó al ICBF la liquidación del contrato y el pago de las obras adicionales ejecutadas y recibidas por la entidad. El Director del ICBF negó la legalización de la adición del contrato por:</p> <p>a) Porque este contrato se prorrogó varias veces, estando vencidos los plazos; b) Porque se ordenaron obras adicionales y complementarias no previstas en los pliegos de licitación, ni en la oferta del contratista, ni en el contrato principal; c) Porque no existe reserva presupuestal; d) Porque para poder reconocer el pago de esas obras se requiere la aprobación del Congreso Nacional.</p> <p>La sociedad accionante demandó la declaración de incumplimiento el contrato y su liquidación; en subsidio pidió el reconocimiento y pago de las obras adicionales que realizó y entregó a satisfacción a la demandada.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	

El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.

El problema jurídico consistió en establecer si la demandante tenía derecho al reconocimiento y pago del valor correspondiente a las obras adicionales que ejecutó y que fueron recibidas a satisfacción por el ICBF.

5. Tesis jurisprudencial

Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.

La demandante tiene derecho al reconocimiento y pago del valor correspondiente a las obras adicionales que ejecutó y que fueron recibidas a satisfacción por el ICBF porque se dan en el caso concreto los presupuestos de la *actio in rem verso*.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Artículos: 2, 16, 21 y 30 de la Constitución Nacional; 1494, 1495, 1524, 1602, 1603,1610,1613,1614,1618,1621,1622 y 1624 del CC; 1, 2 del Decreto 849 de 1979; 66, inciso 2o. del C.C.A.; 1, 17, 34, 39, 43, 45, 70, 74, 158, 159, 191, 192, 193, 194 y 197 del Decreto 150 de 1976.

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

No procede la acción contractual dice, el Consejo de Estado, que se concretó en la pretensión principal de declaración de incumplimiento contractual a cargo del ICBF porque, por una parte, el contrato inicial fue cumplido en su totalidad por la entidad demandada, y por otra, porque el contrato adicional no se firmó, la indemnización pedida va más allá de lo establecido en el contrato y tiene una causa diferente la mismo que es “...el hecho de la administración, su conducta dirigida a obtener un beneficio adicional a

costa del ejecutor del aludido contrato. Este no fue más que el marco que propició y facilitó la nueva construcción, pero no su causa eficiente.”

Por ello lo que es procedente es la pretensión subsidiaria de la compañía demandante de reconocimiento y pago del valor correspondiente a las obras adicionales que ejecutó y que fueron “impulsadas”, autorizadas, supervisadas y recibidas a satisfacción por el ICBF por cuanto se dan los presupuestos de la *actio in rem verso*: “Se produjo un enriquecimiento de la administración, un empobrecimiento correlativo en la contratista, éste y aquél sin causa y en la práctica el perjudicado no tiene una acción específica para el restablecimiento de su derecho.”

El Consejo de Estado señala que aunque es formalmente legal la defensa del ICBF, consistente en que no puede pagar las obras adicionales porque el contrato adicional no se suscribió, es “...equívoca, ya que indujo al contratista a la ejecución de obras adicionales y éste no tuvo otra salida diferente, dada la forma como se cumplieron los hechos.”

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Si en un contrato de obra la administración impulsa al contratista a la ejecución de obras no contempladas en el contrato, las autoriza, supervisa y recibe a satisfacción; no es procedente la acción contractual porque el contrato, si bien es el marco que propició las obras nuevas, no es la causa eficiente de ellas, causa que se encuentra en el hecho de la administración de pretender un beneficio adicional a costa del contratista al cual indujo a la ejecución de obras nuevas, caso en el cual tiene lugar la *actio in rem verso* por el enriquecimiento sin causa en tanto se presenta un enriquecimiento de la administración, un empobrecimiento correlativo del contratista, falta de causa (para el enriquecimiento y el empobrecimiento) y, en la práctica, el contratista carece de acción específica para restablecer su derecho.

9. Decisión

Se declaró responsable al ICBF por enriquecimiento sin causa, se le condenó a pagar el valor de las obras adicionales por concepto de indemnización, suma que fue actualizada.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.
11. Salvamentos de voto
No aplica.
12. Análisis jurídico
<p>Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.</p> <p>La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la <i>actio de in rem verso</i> cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?</p> <p>En relación con tal cuestionamiento y según la sentencia analizada debe indicarse lo siguiente:</p> <p>13. No es procedente la acción contractual (hoy, medio de control de controversias contractuales) cuando lo que se pretende es el reconocimiento y pago de obras adicionales al contrato, respecto de las cuales se proyectó un contrato adicional que no se concretó.</p> <p>14. En casos como estos el contrato inicial no es causa eficiente de las obras adicionales sino la exigencia que sin fundamento contractual hace la administración al contratista. Vale la pena anotar que en la sentencia el Consejo de Estado entiende que el contratista no tuvo otra salida distinta a la de ejecutar las obras adicionales pedidas por la entidad pública. Esto resulta relevante porque en la tesis vigente hoy en el Consejo de Estado sobre el tema, una de las hipótesis que hace posible la procedencia de la <i>actio in rem verso</i> es que la administración imponga su autoridad o poder sobre el contratista quien finalmente se ve obligado a ejecutar las obras o servicios exigidos por aquella.</p> <p>15. Si la administración induce al contratista a la ejecución de obras no contempladas en el contrato, las autoriza, las supervisa y las recibe a satisfacción, se presenta sin causa un enriquecimiento para la administración y un empobrecimiento para el contratista quien por carecer de acción para reclamar judicialmente, resulta procedente la <i>actio in rem verso</i>.</p>

16. De la sentencia se extrae como elementos de la *actio in rem verso* el enriquecimiento y empobrecimiento correlativos, así como el de subsidiaridad de la acción por falta de otra para reclamar el pago de las obras o servicios prestados sin contrato.
17. El pago al que tiene derecho el contratista es por concepto de indemnización y su valor corresponde al valor de la obra adicional actualizada o indexada.
18. La sentencia no se refirió al término para interponer la *actio in rem verso*.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	4070
Fecha	Diciembre 12 de 1984
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	Carlos Betancur Jaramillo
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	Jorge Valencia Arango
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
ADPOSTAL solicitó a la empresa demandante MADRIFTAN MICOLTA Y COMPAÑIA LTDA. —PATROL— mediante comunicación del 13 de mayo de 1982, la prestación del servicio de vigilancia desde el 16 de mayo de ese mismo año por la “emergencia” que se suscitó como consecuencia de la terminación del contrato de vigilancia que había suscrito con otra empresa y que terminaba el 15 de mayo de ese año.	

La empresa accionante accedió a la prestación del servicio que efectivamente prestó a satisfacción de ADPOSTAL desde el 16 de mayo hasta el 25 de agosto de 1982. A partir del 26 de agosto de 1982 la empresa demandante continuó prestando servicios de vigilancia a ADPOSTAL pero esta vez con fundamento en contrato debidamente celebrado.

Con base en la autorización dada por la Junta Directiva de ADPOSTAL a su Director para que pagara a la demandante los servicios prestados sin contrato (de mayo 16 hasta agosto 25 de 1982), ADPOSTAL reconoció a través de resoluciones las sumas debidas por el servicio de vigilancia y tramitó las respectivas cuentas de cobro que finalmente no las pagó.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.

El problema jurídico consistió en establecer si la demandante tenía derecho al reconocimiento y pago del valor correspondiente al servicio de vigilancia prestado y recibido a satisfacción por solicitud de la administración, durante el período de tiempo comprendido entre el 16 de mayo y 25 de agosto de 1982, el cual no estuvo amparado por ningún contrato.

5. Tesis jurisprudencial

Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.

La demandante tiene derecho al reconocimiento y pago del valor correspondiente al servicio de vigilancia prestado recibido a satisfacción por la administración porque se dan en el caso concreto los presupuestos de la *actio in rem verso*.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Artículos 206, 2017 y 210 de la Constitución; 2304, 2313 a 2331, 793 inciso 2o., 1747, 2120 y 2243 del Código Civil; 831 del Código del Comercio; 202 del Decreto 150

de 1976; 2 del Decreto 294 de 1973.

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

La Sociedad Madriñán, Micolta y Compañía Ltda. —PATROL— cuya actividad es lucrativa, se empobreció en un valor equivalente al beneficio recibido por AD-POSTAL, ya que no percibió la contraprestación correspondiente a la actividad desplegada. La correlación entre el enriquecimiento de la entidad pública y la mengua patrimonial de la demandante es obvia; ambos extremos sin causa alguna. Además, la sociedad no tiene una acción específica para el restablecimiento de su derecho.

No existió una relación contractual en el período cuestionado, porque sólo se dio una relación de hecho propiciada por Ad-Postal por razones de buena administración y que nada tenía que ver con la celebración del contrato adjudicado mediante la Resolución 1171 de 10 de mayo de 1982 y que gobernó las relaciones de las partes a partir del 25 de agosto de ese año.

Y ni siquiera puede hablarse que se trató de una ejecución anticipada del mismo contrato porque por mandato del artículo 202 del Decreto 150 de 1976, aplicable al caso controvertido, existía la prohibición terminante de ejecutar contratos no perfeccionados.

Dice el Consejo de Estado que ADPOSTAL no tenía alternativa diferente a solicitar la prestación del servicio a la accionante ante la situación de emergencia generada por la terminación del contrato anterior de vigilancia celebrado con otra compañía:

De allí que ante la perspectiva de dejar los cuantiosos bienes de la entidad estatal sin protección alguna, resolvió apelar a una vigilancia provisional, de emergencia, justificada a todas luces. La desprotección de los bienes pertenecientes a un servicio tan vital para la marcha del Estado, por razones de mero procedimiento, no habría tenido presentación alguna y hubiera de seguro

causado mayores perjuicios para la colectividad.

Para la Sección Tercera del Consejo de Estado no procedía la acción ejecutiva con base en las resoluciones expedidas por ADPOSTAL en las que reconoció y ordenó el pago del servicio de vigilancia porque la administración "...no podía hacer ese reconocimiento indemnizatorio..." por iniciativa propia sin violentar las reglas de la hacienda pública contenidas en los artículos 206, 207 y 210 de la Constitución que son aplicables a los establecimientos públicos.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Si la administración solicita a un particular la prestación de servicios de vigilancia sin amparo contractual ante la emergencia que significa la desprotección de sus bienes por razón de la inminente terminación del contrato vigente, y además, si el particular requerido presta ese servicio a satisfacción, tiene lugar la *actio in rem verso* por el enriquecimiento sin justa causa contemplado en el artículo 831 del Código de Comercio que dispone que "nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro".

9. Decisión

Se declaró que ADPOSTAL se enriqueció a expensas de la sociedad demandante y a título de restablecimiento se le condenó a pagar el valor correspondiente al servicio prestado con el reajuste por devaluación según el IPC.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto

El Magistrado Jorge Valencia Arango salvo su voto porque desde su punto de vista los hechos narrados indican que hubo un contrato verbal de prestación de servicios afectado de nulidad absoluta dado que se violaron las normas de contratación administrativa. En ese orden de ideas el enriquecimiento no es incausado sino que tiene causa en un contrato absolutamente nulo por lo que la acción que debió intentarse era la contractual mediante la cual se pretendiera la declaratoria de nulidad absoluta del contrato y la restitución de aquello en lo que se hubiere enriquecido la entidad.

Pero más adelante el magistrado disidente sostiene que como hubo un reconocimiento a través de acto administrativo que ordenó pagar la suma pretendida, y que el acto administrativo se encontraba ejecutoriado y era ejecutorio, solo podía desconocerse por medio de la acción de lesividad. Agregó que la sentencia no podía desconocer la eficacia del acto administrativo de reconocimiento y que la acción pertinente es la de cumplimiento.

Finalmente dijo que hubiera sido una oportunidad para que el Consejo de Estado se pronunciara sobre el “contrato-necesidad” que debe celebrar la administración en casos de emergencia o calamidad.

12. Análisis jurídico

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.

La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la *actio de in rem verso* cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

En relación con tal cuestionamiento y según la sentencia analizada debe indicarse lo siguiente:

1. Si la administración propicia la prestación de servicios sin contrato y los recibe a satisfacción se presenta un enriquecimiento sin causa para la administración y un empobrecimiento para el contratista quien por carecer de acción para reclamar judicialmente, resulta procedente la *actio in rem verso*.
2. De la sentencia se extrae como elementos de la *actio in rem verso* el enriquecimiento y empobrecimiento correlativos, así como el de subsidiaridad de la acción por falta de otra para reclamar el pago de las obras o servicios prestados sin contrato.
3. El Consejo de Estado entendió que la situación de la administración de quedarse sin vigilancia es una emergencia que justificó el hecho de haber requerido el servicio sin contrato, sin embargo, es discutible, ya que era una situación previsible que pudo precaverse con la planificación adecuada.
4. La *actio in rem verso* es subsidiaria, es decir, que sólo es aplicable ante la ausencia de

- otra acción o medio de control.
5. La Sección Tercera negó el reconocimiento de intereses al 6% pedido por la demandante porque el restablecimiento del derecho se realiza hasta el monto del empobrecimiento, no a título de perjuicios.
 6. La sentencia no se refirió al término para interponer la *actio in rem verso*.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	3886
Fecha	Agosto 6 de 1987
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	Carlos Betancur Jaramillo
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El Consorcio Nacional de Ingenieros Contratistas CONIC LTDA. suscribió contrato con el Fondo Vial Nacional para la ejecución de una obra. Igualmente dichas partes firmaron contratos adicionales al inicialmente celebrado. El contratista ejecutó las obras contratadas en el pacto inicial y sus adicionales. La entidad demandada no pagó las obras ejecutadas y recibidas alegando que los contratos adicionales superaron el valor inicialmente pactado, razón por la cual el Consorcio demandó la declaración de</p>	

incumplimiento contractual y la condena al pago de las obras.
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)
<p>El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.</p> <p>El problema jurídico se concretó en lo siguiente: “a) La acción elegida; b) Las excepciones; e) Los contratos adicionales y su procedencia; d) La conducta contractual de las partes; e) El monto de la indemnización; f) La conclusión.”</p>
5. Tesis jurisprudencial
<p>Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.</p> <p>“...cuando las obras encajan dentro del objeto del contrato, las acciones derivadas de su ejecución y cumplimiento son típicamente contractuales. En cambio, cuando ciertas obras no quedan comprendidas en él y se ejecutan a instancia de la entidad pública y bajo su apremio, ese exceso no tiene su respaldo en un contrato y su controversia no debe ser contractual.”</p>
6. Normas jurídicas relevantes para el caso
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).</p> <p>Artículos Decreto 150 de 1976.</p>
7. Ratio Decidendi
<p>Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.</p> <p>Las obras ejecutadas encajan en el contrato inicial razón por la cual la acción contractual (hoy medio de control de controversias contractuales) era la procedente tal como la escogió el Consorcio demandante. Si las obras ejecutadas no están comprendidas en el contrato y se ejecutan por el apremio de la entidad pública, tales obras carecen de</p>

respaldo contractual por lo que no tiene cabida el medio de control de controversias contractuales sino el de la *actio in rem verso*.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando la administración celebra un contrato de obra y las obras que se ejecutan se encuentran comprendidas en el contrato o en contratos adicionales, es procedente la acción (medio de control) de controversias contractuales. Por el contrario, si las obras ejecutadas no encajan en el contrato inicial o en sus adicionales, dichas obras carecen de respaldo contractual y su valor debe reclamarse mediante la *actio in rem verso*.

9. Decisión

Se declaró que la entidad demandante incumplió el contrato de obra y sus adicionales; en consecuencia la condenó a pago del valor actualizado de las obras y por lucro cesante el 6% anual.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto

No aplica.

12. Análisis jurídico

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.

La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la *actio de in rem verso* cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

En relación con tal cuestionamiento y según la sentencia analizada debe indicarse lo siguiente:

1. La *actio in rem verso* tiene cabida cuando a favor de una entidad estatal y por su apremio se realizan obras no comprendidas en el contrato inicial o sus adicionales.

2. De la sentencia se extrae como elementos de la *actio in rem verso* el enriquecimiento y empobrecimiento correlativos, así como el de subsidiaridad de la acción por falta de otra para reclamar el pago de las obras o servicios prestados sin contrato.
3. Si las obras ejecutadas encajan en el contrato inicial o sus adiciones, el medio de control adecuado es el de controversias contractuales.
4. Se aprecia una diferencia entre la condena que realiza el Consejo de Estado cuando se trata de la *actio in rem verso* y la de controversias contractuales. En la primera deniega el pago de intereses porque el enriquecimiento sin causa da lugar al restablecimiento del derecho en proporción al monto del empobrecimiento, no a título de perjuicios, mientras que en la segunda (controversias contractuales) condena al pago de intereses.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	5579
Fecha	Julio 3 de 1990
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	Carlos Betancur Jaramillo
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
El municipio de Medellín contrató la ejecución de una obra para cuya realización	

señaló en una adenda que hizo en la licitación que entregaría el terreno nivelado y explanado. Esta obligación fue incumplida por la entidad y le solicitó al contratista que la cumpliera como obra extra que fue ejecutada efectivamente por contratista pero pagada parcialmente por la entidad contratante. El municipio reconoció la obligación pero la Contraloría la objetó alegando que se trataba de una obra comprendida en el contrato y que por ello no era obra extra.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.

El problema jurídico se concretó en establecer si procedía el reconocimiento y pago del valor de la obra concerniente a la nivelación y explanado del terreno sobre el cual se construyó la obra que en principio había asumido como obligación el municipio pero que posteriormente solicitó realizarla al contratista.

5. Tesis jurisprudencial

Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.

“Ha dicho esta misma Sala que cuando debiéndose celebrar otro contrato o uno adicional no se celebra y pese a ello la obra se ejecuta a entera satisfacción de la entidad propietaria de la misma, el asunto puede manejarse con la tesis del enriquecimiento sin causa, sin violentar los principios que gobiernan las controversias contractuales.”

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

No se cita ninguna relacionada con la *actio in rem verso*.

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

Lo precedente pone en evidencia que los funcionarios aludidos comprometieron la responsabilidad directa del ente demandado. No sería justo que con el argumento de la fiscalía (la incompetencia de los funcionarios que ordenaron la adecuación del terreno para celebrar contratos) nada pudiera reclamar la contratista, la que no actuó motu proprio o por su propia iniciativa, sino por orden del ente demandado, a instancias de los funcionarios competentes para manejar la ejecución del contrato a nombre del municipio; reclamo que sin esfuerzo alguno encuentra su justificación en la equidad y su respaldo en la tesis del enriquecimiento sin causa. Tesis que en subsidio y a falta de una acción de tipo contractual específica respalda con creces la pretensión de la demandante.

La Sala estima que la vía utilizada en el presente asunto para solucionar la adecuación del terreno, si bien no fue muy ortodoxa ya que debió celebrarse otro contrato directamente con la entidad pública, en la realidad resulto ser la salida más adecuada desde el punto de vista de una sana administración; la que requería, con urgencia, la estación escuela de bomberos del sector sur de Medellín, uno de los más densamente poblados en el área metropolitana. De no haberse buscado esa solución el problema hubiera sido peor, no sólo porque el Municipio habría entrado en incumplimiento desde la iniciación del contrato 127 de 1.981 y comprometido su responsabilidad contractual por un mayor valor, sino porque no habría podido ejecutarse la obra con la premura que las exigencias del buen servicio imponía.

Ha dicho esta misma Sala que cuando debiéndose celebrar otro contrato o uno adicional no se celebra y pese a ello la obra se ejecuta a entera satisfacción. De la entidad propietaria de la misma, el asunto puede manejarse con la tesis del enriquecimiento sin causa, sin violentar los principios que gobiernan las controversias contractuales, tal como lo expresó claramente la demanda en su hecho décimo segundo.

Pero sea de ello lo que fuere, en el proceso se dio una realidad que no puede desconocerse: El municipio incumplió una obligación (adecuar el terreno para la construcción de la obra) que tenía prelación en el tiempo; la persona contratista, por conducto de un tercero aceptado por el mismo municipio, y dentro de los

<p>términos y condiciones señalados por éste, cumplió tal obligación y hasta la fecha la entidad no ha pagado su valor.</p> <p>Esa realidad no puede ignorarse, se repite, porque hacerlo implicaría premiar la torpeza de la persona obligada y favorecer su enriquecimiento injusto, con el empobrecimiento consecuencias de la actora. Además, en dos oportunidades el municipio le dio el visto bueno a la cuenta formulada por la demandante.</p>
<p>8. Regla Jurisprudencial</p>
<p>Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia</p> <p>...cuando debiéndose celebrar otro contrato o uno adicional no se celebra y pese a ello la obra se ejecuta a entera satisfacción de la entidad propietaria de la misma, el asunto puede manejarse con la tesis del enriquecimiento sin causa, sin violentar los principios que gobiernan las controversias contractuales.</p>
<p>9. Decisión</p>
<p>Se confirmó la decisión de primera instancia que había declarado el incumplimiento del contrato y condenado al pago de la obra extra.</p>
<p>10. Aclaraciones de voto</p>
<p>No aplica.</p>
<p>11. Salvamentos de voto</p>
<p>No aplica.</p>
<p>12. Análisis jurídico</p>
<p>Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.</p> <p>La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la <i>actio de in rem verso</i> cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?</p> <p>En relación con tal cuestionamiento y según la sentencia analizada debe indicarse lo siguiente:</p>

1. Mantiene en esta sentencia el Consejo de Estado la tesis según la cual la *actio in rem verso* tiene cabida cuando debiéndose celebrar un contrato o un adicional no se realiza pero las obras son ejecutadas a satisfacción.
2. De la sentencia se extrae como elementos de la *actio in rem verso* el enriquecimiento y empobrecimiento correlativos, así como el de subsidiaridad de la acción por falta de otra para reclamar el pago de las obras o servicios prestados sin contrato.
3. Por primera vez en esta línea jurisprudencial referente a la *actio in rem verso* el Consejo de Estado apoya su procedencia en la equidad.
4. Parece haber una contradicción en la solución adoptada por el Consejo de Estado porque por un lado le dio tratamiento de acción contractual (hoy medio de control de controversias contractuales) al asunto al contabilizar el término de caducidad de la acción como contractual y al mantener la declaración de incumplimiento contractual de la sentencia de primera instancia; sin embargo, el fundamento de esa decisión fue el del enriquecimiento sin causa:

Lo precedente pone en evidencia que los funcionarios aludidos comprometieron la responsabilidad directa del ente demandado. No sería justo que con el argumento de la fiscalía (la incompetencia de los funcionarios que ordenaron la adecuación del terreno para celebrar contratos) nada pudiera reclamar la contratista, la que no actuó motu proprio o por su propia iniciativa, sino por orden del ente demandado, a instancias de los funcionarios competentes para manejar la ejecución del contrato a nombre del municipio; reclamo que sin esfuerzo alguno encuentra su justificación en la equidad y su respaldo en la tesis del enriquecimiento sin causa. Tesis que en subsidio y a falta de una acción de tipo contractual específica respalda con creces la pretensión de la demandante. (...)

Ha dicho esta misma Sala que cuando debiéndose celebrar otro contrato o uno adicional no se celebra y pese a ello la obra se ejecuta a entera satisfacción. De la entidad propietaria de la misma, el asunto puede manejarse con la tesis del enriquecimiento sin causa, sin violentar los principios que gobiernan las controversias contractuales, tal como lo expresó claramente la demanda en su hecho décimo segundo.

Pero sea de ello lo que fuere, en el proceso se dio una realidad que no puede desconocerse: El municipio incumplió una obligación (adecuar el terreno para la construcción de la obra) que tenía prelación en el tiempo; la persona contratista, por conducto de un tercero aceptado por el mismo municipio, y dentro de los términos y condiciones señalados por éste, cumplió tal obligación y hasta la fecha la entidad no ha pagado su valor.

Esa realidad no puede ignorarse, se repite, porque hacerlo implicaría premiar la torpeza de la persona obligada y favorecer su enriquecimiento injusto, con el empobrecimiento consecuencias de la actora. Además, en dos oportunidades el municipio le dio el visto bueno a la cuenta formulada por la demandante.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	5883
Fecha	Noviembre 15 de 1990
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	Carlos Betancur Jaramillo
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	

<p>El Instituto de Seguros Sociales mediante resoluciones de órdenes de trabajo contrató con el señor José Antonio Velasco la remodelación de un edificio, y además, ordenó la ejecución de otras obras sin resolución alguna, obras que fueron realizadas por el contratista.</p>
<p>4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)</p>
<p>El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.</p> <p>El problema jurídico se concretó en establecer si procedía el reconocimiento y pago del valor de las obras ordenadas y ejecutadas por el contratista sin la existencia de contrato.</p>
<p>5. Tesis jurisprudencial</p>
<p>Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.</p> <p>Cuando la administración propicia la ejecución de obras sin contrato pero las recibe a satisfacción y no las paga genera un enriquecimiento para la entidad pública y un empobrecimiento para el contratista, ambos sin causa, con lo cual se cumplen los presupuestos de la <i>actio in rem verso</i> por falta de acción para reclamar el pago de la obra.</p>
<p>6. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).</p> <p>Decreto 150 de 1976.</p>
<p>7. Ratio Decidendi</p>
<p>Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.</p> <p>Se anota, en primer término, que desde el punto de vista del régimen de la contratación administrativa, se puso en evidencia que la entidad</p>

pública se lo llevó de calle. Muestran los hechos un fraccionamiento artificial del contrato de obra pública, presumiblemente para eludir las normas sobre licitación, so pretexto de urgencia. Dada la fecha de ocurrencia de los hechos, las violaciones se dieron en relación con el decreto 150 de 1.976.

Con todo, la aplicación estricta de este régimen legal propiciaría en este evento un enriquecimiento sin causa a la entidad pública y un empobrecimiento consecuencial al Doctor José Antonio Velasco Pardo, quien le construyó al Instituto una serie de obras en la unidad Bellavista de la seccional del Valle del Cauca 1 .

Fuera de estos enriquecimiento y empobrecimiento correlativos, en el presente asunto también se cumple el otro presupuesto de la *actio in rem verso* (el de la subsidiaridad de la acción), porque el Doctor Velasco no tenía la acción contractual propiamente dicha que le hubiera permitido obtener el restablecimiento de un derecho, porque el contrato de obra pública no se celebró como lo mandaba el ordenamiento y ni siquiera aparece por escrito.

Mas que un contrato de obra pública se dio una relación contractual de hecho o un convenio, que al ser cumplido por el demandante comprometió la responsabilidad de la entidad que se benefició con la obra.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando la administración propicia la ejecución de obras sin contrato pero las recibe a satisfacción y no las paga genera un enriquecimiento para la entidad pública y un empobrecimiento para el contratista, ambos sin causa, con lo cual se cumplen los presupuestos de la *actio in rem verso* por falta de acción para reclamar el pago de la obra.

9. Decisión

Se confirmó la decisión de primera instancia que había declarado el incumplimiento del contrato y condenado al pago de la obra extra.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto
No aplica.
12. Análisis jurídico
<p>Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.</p> <p>La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la <i>actio de in rem verso</i> cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?</p> <p>En relación con tal cuestionamiento y según la sentencia analizada debe indicarse lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mantiene en esta sentencia el Consejo de Estado la tesis según la cual la <i>actio in rem verso</i> tiene cabida cuando debiéndose celebrar un contrato o un adicional no se realiza pero las obras son ejecutadas a satisfacción por solicitud del Estado. 2. De la sentencia se extrae como elementos de la <i>actio in rem verso</i> el enriquecimiento y empobrecimiento correlativos, así como el de subsidiaridad de la acción por falta de otra para reclamar el pago de las obras o servicios prestados sin contrato. 3. Hay un cambio en una subregla pues el Consejo de Estado condenó en esta sentencia con base en la <i>actio in rem verso</i> ordenando el pago del valor equivalente al empobrecimiento, su actualización o indexación y también intereses como lucro cesante al 6% anual, a pesar de que en las sentencias anteriores los había negado aduciendo que en el enriquecimiento injusto hay restablecimiento del derecho en proporción al monto del empobrecimiento, no a título de perjuicios como sí sucede en la acción de controversias contractuales.

Maestrando: Margareth Paz Valencia

1. Identificación de la providencia	
Número	5618
Fecha	Febrero 22 de 1991
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	Carlos Betancur Jaramillo
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>Ingecos Ltda. celebró el contrato 356 de 1975 con el Fondo Vial Nacional y sus adicionales, uno de los cuales no se perfeccionó. En desarrollo de los contratos mencionados la contratista cumplió lo de su cargo, aún la labor comprendida en el que no llegó a perfeccionarse. Luego, sin solución de continuidad, se firmó un nuevo contrato, el 117 de 1979, adicionado luego por los Nos. 442 y 021 de 1980. El trabajo se cumplió durante todo el término señalado en el contrato principal y sus adiciones pero no le fue reconocido lo correspondiente al adicional no perfeccionado. Los servicios de interventoría se ejecutaron entre agosto de 1978 y mayo de 1979 y tienen su causa en el contrato inicial 356 de 1976, celebrado entre las partes para cumplir las labores de mejoramiento y pavimentación del sector Río Negro - Puerto Boyacá en la carretera Puerto Salgar - Puerto Boyacá.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.</p>	

El problema jurídico se concretó en establecer si procedía el reconocimiento y pago del valor de las obras contenidas en el contrato adicional no perfeccionado que fueron ejecutadas y recibidas por la entidad demandada.

5. Tesis jurisprudencial

Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.

Cuando se ejecutan obras a favor de la administración que esta recibe a satisfacción con fundamento en un contrato adicional no perfeccionado, es procedente la *actio in rem verso* por el enriquecimiento de la entidad, el empobrecimiento del contratista y la falta de acción que surge ante la ausencia de perfeccionamiento del contrato adicional.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

artículos: 2, 16, 30 y 125 de la Constitución; 1602, 1603, 1608, 1613 y 1617 del C.C.; 14 de la Ley 4a. de 1964, 8 de la Ley 153 de 1887; 191 y 192 del Decreto 150 de 1976; y las cláusulas del contrato 356 de 1975 y sus adicionales.

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

Es un hecho plenamente establecido que la contratista ejecutó un trabajo y que éste fue recibido a satisfacción por la entidad. Trabajo que debió respaldarse en el contrato adicional 378 que no logró perfeccionarse pese a las gestiones de la contratista y por la conducta asumida por el Fondo.

Se sostuvo en las sentencias antes citadas que en casos como el aquí estudiado, mas que una controversia de tipo contractual, se da un litigio indemnizatorio por enriquecimiento sin causa. Y ahora aunque la Sala no pretende variar ese enfoque, desea atenuarlo en su rigor, dada la

circunstancia de que aquí tampoco puede hacerse una diferencia tajante entre la acción contractual y la extracontractual, máxime cuando ya la doctrina se orienta a la aplicación de principios comunes.

Si se adopta la solución propuesta por el tribunal, ello obedece a que ante la ausencia del contrato adicional que debió celebrarse, es más justa para la persona que ejecutó la obra, pese a ese vacío, subsumir la acción en los supuestos de la *actio in rem verso*, que obligarla a demandar contractualmente apoyada en un contrato que no llegó a perfeccionarse.

Y la justicia está en esta forma de parte de la demandante, no sólo porque se produjo el enriquecimiento para el Fondo y el empobrecimiento consecuencial para Ingecos Ltda. en cuanto al valor de lo ejecutado y no pagado, sino porque tanto ese enriquecimiento como el empobrecimiento no tuvieron una causa (el adicional 378 / 78 no logró perfeccionarse, aunque si ejecutarse); y porque la demandante no tenía, en las circunstancias anotadas, una acción contractual específica que le permitiera el reconocimiento de la labor ejecutada

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando se ejecutan obras a favor de la administración que esta recibe a satisfacción con fundamento en un contrato adicional no perfeccionado, es procedente la *actio in rem verso* por el enriquecimiento de la entidad, el empobrecimiento del contratista y la falta de acción que surge ante la ausencia de perfeccionamiento del contrato adicional.

9. Decisión

Se confirmó la decisión de primera instancia que había condenado a la entidad demandada a pagar el valor del adicional no perfeccionado.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto

No aplica.
12. Análisis jurídico
<p>Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.</p> <p>La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la <i>actio de in rem verso</i> cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?</p> <p>En relación con tal cuestionamiento y según la sentencia analizada debe indicarse lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mantiene en esta sentencia el Consejo de Estado la tesis según la cual la <i>actio in rem verso</i> tiene cabida cuando debiéndose celebrar un contrato o un adicional no se realiza pero las obras son ejecutadas a satisfacción por solicitud del Estado. 2. De la sentencia se extrae como elementos de la <i>actio in rem verso</i> el enriquecimiento y empobrecimiento correlativos, así como el de subsidiaridad de la acción por falta de otra para reclamar el pago de las obras o servicios prestados sin contrato. 3. No parece adecuarse al principio procesal de congruencia la sentencia pues mientras el demandante solicitó la declaración de incumplimiento contractual y la condena al pago de perjuicios por dicho incumplimiento, lo que supone el ejercicio del medio de control de controversias contractuales (acción contractual para esa época), el fundamento de la providencia corresponde al de la <i>actio in rem verso</i>.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	6306
Fecha	Septiembre 6 de 1991
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera

Magistrado Ponente	Daniel Suárez Hernández
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>OLIVETTI COLOMBIANA S.A. prestó al Distrito de Bogotá - Secretaria de Educación el servicio de mantenimiento de máquinas con base en contratos de mantenimiento que se vinieron pactando por años o prorrogando sin problemas para su pago hasta el año de 1981. En 1982 y 1983 no hubo contrato de mantenimiento pero el contratista ejecutó servicios por \$3.394.705.60 y \$1.499.189.00 respectivamente, cuyo pago no se hizo efectivo a pesar de haberse recibido el servicio a satisfacción de la entidad.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.</p> <p>El problema jurídico se concretó en establecer si procedía el reconocimiento y pago del valor de los servicios prestados durante los años 1982 y 1983 durante los cuales no existió contrato pero sí la prestación de los servicios recibidos a satisfacción por la entidad demandada.</p>	
5. Tesis jurisprudencial	
<p>Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.</p> <p>Cuando se realizan servicios a favor de la administración que esta recibe a</p>	

satisfacción sin la existencia de un contrato, es procedente la *actio in rem verso* por el enriquecimiento de la entidad, el empobrecimiento del contratista y la falta de acción que surge ante la ausencia de contrato.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Decreto 01 de 1984, Decreto 528 de 1964; sentencias dictadas en los procesos de PRISEGO LTDA. No. 2850 del 9 de marzo de 1984; MADRIÑAN MICOLTA y COMPAÑIA LTDA. PATROL No. 4070 del 11 de diciembre de 1984; INGECOS LTDA. No. 5618 de febrero 22 de 1991.

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

El Distrito Especial de Bogotá - Secretaria de Educación - , obtuvo un aumento patrimonial, un enriquecimiento traducido en haber recibido y disfrutado los servicios de mantenimiento por las máquinas de escribir de esa dependencia, durante un lapso de dos años sin hacer erogación de ninguna naturaleza, en perjuicio o con afectación y empobrecimiento patrimonial de la firma Olivetti, en cuanto ésta dejó de percibir el valor de sus servicios. No se encuentra razón legal que justifique esa alteración patrimonial. Los contratos que hubiera podido llegar a constituir en dicha causa no surgieron a la vida jurídica, de donde también deriva la imposibilidad de la sociedad demandante para ejercitar otro tipo de acción.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando se realizan servicios a favor de la administración que esta recibe a satisfacción sin la existencia de un contrato, es procedente la *actio in rem verso* por el enriquecimiento de la entidad, el empobrecimiento del contratista y la falta de acción que surge ante la ausencia de contrato.

9. Decisión

Se confirmó la decisión de primera instancia que había declarado el enriquecimiento sin causa.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto

No aplica.

12. Análisis jurídico

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.

La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la *actio de in rem verso* cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

En relación con tal cuestionamiento y según la sentencia analizada debe indicarse lo siguiente:

1. Mantiene en esta sentencia el Consejo de Estado la tesis según la cual la *actio in rem verso* tiene cabida cuando debiéndose celebrar un contrato o un adicional no se realiza pero las obras son ejecutadas a satisfacción por solicitud del Estado.
2. La sentencia menciona expresamente como elementos de la *actio in rem verso* los siguientes:

a) Un enriquecimiento que conlleva un aumento económico patrimonial en la parte enriquecida, bien porque recibe nuevos bienes o porque no tiene que gastar los que poseía.

b) Por empobrecimiento, que se traduce en la disminución patrimonial del actor en cualquier forma que negativamente afecte su patrimonio económico.

Precisamente por ese empobrecimiento es que puede ejercer la acción que se comenta.

c) Una relación de causalidad, es decir, que el enriquecimiento de

una de las partes sea consecuencia del empobrecimiento de la otra;

d) Ausencia de causa, es decir, que ese enriquecimiento no tenga justificación de ninguna naturaleza, porque si la tiene, no se podría estructurar la figura;

e) Que el demandante no pueda ejercer otra acción diferente.

3. La sentencia negó el pago de intereses corrientes sobre la suma que corresponde al enriquecimiento indebida "...porque en casos como el de estudio, la condena se produce es a título de restitución, en ningún caso de indemnización por perjuicios."

Maestrando: Margaret Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	5686
Fecha	Octubre 11 de 1991
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	Julio Cesar Uribe Acosta
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
La Sociedad HENNIO PUBLICIDAD LTDA. prestó entre 1978 y 1981 a la BENEFICENCIA DEL VALLE el servicio de publicidad para promocionar la venta de	

billetes de lotería, sin la existencia de contrato estatal. La entidad pública pagó parte de los servicios prestados durante dos años pero a partir de enero de 1981 cesaron los pagos por orden de la nueva administración del Gobierno departamental y la gerencia de la Beneficencia del Valle causándole al actor grave perjuicio económico. Ante la negativa de la entidad demandada de cumplir con la obligación contraída, el actor instauró demanda ordinaria ante los Juzgados Civiles del Circuito de Cali que culminó con la declaratoria de nulidad de todo lo actuado, ya que debía dirimirse la controversia ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.

El problema jurídico se concretó en establecer:

1. Si procedía el reconocimiento y pago del valor de los servicios prestados sin contrato.
2. Si se presentó la caducidad de la acción.

5. Tesis jurisprudencial

Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.

La teoría del enriquecimiento sin causa no puede ser invocada, como fuente de obligaciones, sin reflexionar a fondo sobre la realidad fáctica que le sirve de apoyo. La administración y el particular no pueden poner en marcha, a cada momento, relaciones de hecho, para eludir la normatividad sobre contratación administrativa, y con la mira puesta en que posteriormente se impetrará de la justicia el reconocimiento económico correspondiente, gracias al ejercicio de la *actio in rem verso*.

Pese a lo anterior, la acción está caducada pues se presentó la demanda luego de transcurridos los tres años que da la ley para instaurar la acción.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de

argumentación).

Decreto 150 de 1976. Artículo 68 de la Ley 167 de 1941.

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

La teoría del enriquecimiento sin causa no puede ser invocada, como fuente de obligaciones, sin reflexionar a fondo sobre la realidad fáctica que le sirve de apoyo. La administración y el particular no pueden poner en marcha, a cada momento, relaciones de hecho, para eludir la normatividad sobre contratación administrativa, y con la mira puesta en que posteriormente se impetrará de la justicia el reconocimiento económico correspondiente, gracias al ejercicio de la *actio in rem verso*.

Pese a lo anterior, la acción está caducada pues se presentó la demanda luego de transcurridos los tres años que da la ley para instaurar la acción.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando se prestan servicios a favor de la administración que esta recibe a satisfacción sin la existencia de un contrato, la teoría del enriquecimiento sin causa no puede ser invocada como fuente de obligaciones sin reflexionar a fondo sobre la realidad fáctica que le sirve de apoyo. La administración y el particular no pueden poner en marcha, a cada momento, relaciones de hecho para eludir la normatividad sobre contratación administrativa, y con la mira puesta en que posteriormente se impetrará de la justicia el reconocimiento económico correspondiente, gracias al ejercicio de la *actio in rem verso*.

9. Decisión

Se confirmó la decisión de primera instancia que había declarado la caducidad de la acción.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto	
No aplica.	
12. Análisis jurídico	
<p>Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.</p> <p>La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la <i>actio de in rem verso</i> cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?</p> <p>En relación con tal cuestionamiento y según la sentencia analizada debe indicarse lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A pesar de que el Consejo de Estado mantiene en esta sentencia la tesis según la cual la <i>actio in rem verso</i> tiene cabida cuando se prestan servicios a favor de la administración sin la previa existencia de contrato, empieza a cuestionar la manera como los particulares y las entidades estatales crean situaciones de hecho para eludir las normas de contratación y posteriormente obtener el pago del servicio así prestado haciendo uso del enriquecimiento sin causa. 2. En la sentencia se utilizó el plazo de caducidad establecido para la acción (medio de control) que hoy se conoce como de reparación directa (daños ocasionados por hechos u operaciones de la administración artículo 28 del Decreto 528 de 1964), lo que indica que al menos hasta ese momento el Consejo de Estado no aplicaba a la <i>actio in rem verso</i> términos de prescripción o caducidad del Código Civil. 	

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	6103
Fecha	Octubre 25 de 1991

Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>SOCOCO LTDA., hoy SOCOCO S.A., en razón del contrato 403 de 1973, celebrado con el FONDO VIAL NACIONAL, se obligó a ejecutar, a precios unitarios fijos, las obras necesarias para la construcción y pavimentación del sector Río Sumaná - Río Claro, de la carretera Medellín - Bogotá, contrato que tenía las estipulaciones propias referentes a plazo, el valor, cantidades de obra y precios unitarios, contratos adicionales, forma de pago y ajustes del valor de las actas, obras complementarias y liquidación.</p> <p>El contrato fue modificado por tres contratos adicionales: el 422 de 1974, el 71 de 1977 y el 86 de 1978.</p> <p>Los estimativos sobre cantidades de obra requerida, efectuados por el FONDO VIAL NACIONAL, resultaron deficientes, pero SOCOCO ejecutó el objeto del contrato en forma total; al finalizarlo SOCOCO y la interventoría elaboraron y aprobaron el acta contractual No. 53, entregada a la División de Interventoría del MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE, a fin de que se aprobara y ordenara el pago respectivo, en agosto de 1979. Igualmente, con el mismo fin, elaboraron y aprobaron el acta de ajuste correspondiente al saldo consignado en el acta No. 53; el trámite de las actas fue suspendido, en forma que nunca se realizó; el saldo ascendía a \$2.933.493.73, que ajustado a los índices de julio de 1978 ascendió a \$9.539.733.34, a favor de SOCOCO.</p>	

El FONDO consideró que la legislación prohibía el pago de sumas que sobrepasaran el valor estimado de los contratos a precios unitarios; como se presentaban varias situaciones similares, el Ministro de Obras Públicas y Transporte presentó al Congreso un proyecto de ley Por el cual se autorizan unos reconocimientos, que se concretó en la ley 18 de 1982, sancionada por el Presidente de la República el 20 de enero de ese año; allí se autorizó reconocer a SOCOCO la suma de \$9.445. 184.00; se creó una comisión encargada de comprobar la veracidad en la ejecución de las obras y la cuantía de las obligaciones por reconocer.

Con base en el acta de la comisión, el Ministro de Obras Públicas y Transporte expidió la resolución No. 6629 de julio 21 de 1982, por medio de la cual dispuso pagar a SOCOCO LTDA. \$9.455.184.00, por concepto de obras ejecutadas por encima del valor estimado del contrato principal y los adicionales. Posteriormente, el 21 de octubre de 1982, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable la ley 18 de 1982, por considerarla violatoria de lo dispuesto en el ordinal 5o. del artículo 78, de la C.N. según el cual es prohibido al Congreso Decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones, ni otra erogación que no esta destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, salvo lo dispuesto en el artículo 76, inciso 18.

4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.

El problema jurídico se concretó en establecer si se presentó la caducidad de la acción a partir de distinguir si es aplicable la prescripción extintiva del Código Civil o la caducidad de la acción de reparación directa a través de la cual se impetra la *actio in rem verso*.

5. Tesis jurisprudencial

Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.

El fenómeno del enriquecimiento sin causa, como fuente de obligaciones y derechos, tiene la categoría de hecho y como tal deberá hacerse valer a través de la acción de reparación directa. Al entrar en vigencia el nuevo término de caducidad de dos años en el Decreto 01/84 para demandar por responsabilidad derivada de hechos de la administración, los fenómenos ocurridos con anterioridad a la vigencia del mencionado decreto, entraron a ser regulados de inmediato por esta nueva regla.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Ley 18 de 1982; Art. 41 de la Ley 153 de 1887; art. 2536 del C.C.; Decreto 01 de 1984 (art. 136 inc. 4o.); art. 831 del Código de Comercio.

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

La pretensión por enriquecimiento sin causa, tiene su fundamento básico, en casos como el que ahora ocupa a la Sala, en la prestación de un servicio, el suministro de bienes, o, la confección de alguna obra en beneficio del ente público, sin que el prestador de tales servicios, suministrador de bienes o constructor de la obra hubiere obtenido la contraprestación equitativa que gobierna el intercambio de bienes y servicios, a más de no poder hacer valer la acción consagrada por el art. 87 del C.C.A., titulada de las controversias contractuales, por la elemental razón de no existir negocio jurídico como fuente de obligaciones que gobierne la situación planteada. Así las cosas, el administrado ve disminuido su patrimonio, en tanto que la administración ve aumentado el suyo, y ésta se favorece por contera al no pagar las sumas correspondientes, sin que exista para ello fundamento ni causas legales. Allí, precisamente se justifica que intervenga la jurisdicción para que, a petición de quien se sienta lesionado en sus intereses, ordene la restitución o

restablecimiento del indebido acrecimiento del patrimonio estatal a la parte empobrecida. Doctrinariamente se ha denominado a esta acción como *actio in rem verso* y jurisprudencialmente ese enriquecimiento sin causa se ha acogido como fuente de obligaciones.

Claro como está que el fenómeno del enriquecimiento sin causa, como fuente de obligaciones y derechos, tiene la categoría de HECHO y que como tal deber hacerse valer a través de la ACCION DE REPARACION DIRECTA, se impone precisar igualmente que en tales eventos resulta aplicable la regla cuarta del art. 23 del Decreto 2304 de 1989, que subrogó el art. 136 del C.C.A., cuando prescribe, entorno del fenómeno de caducidad de las acciones, a saber:

La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.

En el sub lite, se pretende el reconocimiento y condena consecuencial al pago por obras efectuadas antes de diciembre de 1978, referidas dichas obras en el acta No. 53 de diciembre de ese mismo año. De igual manera se da cuenta que como consecuencia de lo prescrito por la Ley 18 de 1982, a la postre declarada inconstitucional, se autorizó reconocer a la sociedad actora la suma de \$9.445.184,00 por concepto de las obras indicadas en la referida acta No. 53 de diciembre de 1978. Este reconocimiento no se hizo efectivo por la declaratoria de inexecutable de la Ley que lo impidió. Quiere esto decir que a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia declarando la inconstitucionalidad de la Ley 18 de 1982, lo que tuvo lugar el 21 de octubre de ese año, quedó expedita la vía para que la sociedad contratista pretendiera hacer valer su derecho ante la jurisdicción; para entonces, la responsabilidad derivada de HECHOS de la administración debía demandarse dentro de los tres (3) años siguientes a la ocurrencia de los mismos. (Decreto 528 de 1964 art. 28), esto es, que de no haberse producido cambio en el término de caducidad para el ejercicio de éstas acciones por el Decreto 01 de 1984 (art. 136 inc. 4o.), el plazo para

demandar hubiera precluido el 21 de octubre de 1985. Pero, al entrar en vigencia un nuevo término de caducidad de dos (2) años, para tales menesteres, a partir del 1° de marzo de 1984, los fenómenos ocurridos con anterioridad a esa fecha, entraron a ser regulados de INMEDIATO por esta nueva regla y de consiguiente, con fecha 1 de marzo de 1986 se caducaba la acción para los mismos, si con anterioridad a ésta no se hubiere presentado la demanda.

Tal como quedó ampliamente estudiado en las consideraciones hechas al ocuparse la Sala de las pretensiones principales de la demanda, ésta fue presentada solamente el 5 de agosto de 1986, oportunidad en que ya habla operado el fenómeno de la CADUCIDAD de dicha acción, lo que impide el estudio a fondo de la pretensión por enriquecimiento sin causa.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

El fenómeno del enriquecimiento sin causa, como fuente de obligaciones y derechos, tiene la categoría de hecho y como tal deberá hacerse valer a través de la acción de reparación directa. Al entrar en vigencia el nuevo término de caducidad de dos años en el Decreto 01/84 para demandar por responsabilidad derivada de hechos de la administración, los fenómenos ocurridos con anterioridad a la vigencia del mencionado decreto, entraron a ser regulados de inmediato por esta nueva regla.

9. Decisión

Se confirmó la decisión de primera instancia que había declarado la caducidad de la acción.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto

No aplica.

12. Análisis jurídico

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta

de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.

La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la *actio de in rem verso* cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

En relación con tal cuestionamiento la sentencia analizada reitera la postura del Consejo de Estado de aplicar a la *actio in rem verso* el término de caducidad de la de reparación directa.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-1999-01968-01(25662)
Fecha	Treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006)
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO SAAVEDRA BECERRA
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	

<p>3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)</p>
<p>CAPRECOM y la sociedad INTERASED Ltda. suscribieron un contrato de prestación de servicios de aseo y jardinería para las instalaciones de CAPRECOM cuya duración fue de seis meses, el cual fue prorrogado por tres meses más. Finalizada prorroga CAPRECOM solicitó verbalmente a INTERASED Ltda. que continuara con la ejecución del contrato y que posteriormente procediera a realizar los tramites para legalizar el servicio. Sin embargo, cuando la sociedad demandante solicitó el pago CAPRECOM respondió que el pago no era factible porque lo cobrado carecía de contrato.</p> <p>Por lo anterior las partes celebraron audiencia de conciliación prejudicial en la que la demandada se comprometió a pagar lo cobrado por INTERASED Ltda., no obstante, el acuerdo conciliatorio fue rechazado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, porque no se había probado el valor mensual de servicios, que sirvió de fundamento para deducir la suma de dinero conciliada.</p> <p>En ejercicio de la acción de reparación directa INTERASED Ltda. demandó a CAPRECOM por enriquecimiento sin justa causa por los servicios de aseo y jardinería que prestó sin soporte contractual y que no le fueron pagados. En el curso del proceso judicial las partes celebraron un acuerdo conciliatorio sometido a la aprobación del Consejo de Estado.</p>
<p>4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)</p>
<p>El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.</p> <p>El problema jurídico se concretó en establecer si se cumplen los requisitos necesarios para la aprobación del acuerdo conciliatorio.</p>
<p>5. Tesis jurisprudencial</p>
<p>Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.</p>

Si bien se demostró en el proceso que la recepción de los servicios de aseo y jardinería realizados en las sedes de CAPRECOM, no estuvo precedida de una causa jurídica eficiente (contrato estatal), dicha ausencia partió de un desconocimiento deliberado por las partes de normas de derecho público, como las que hacen del contrato estatal un acto solemne. Se debe recordar que si bien la Ley 80 de 1993 permite la realización de contratos sin formalidades plenas (Art. 39), dicha posibilidad se encuentra sujeta a la ocurrencia de condiciones referentes al valor contratado y a que el representante legal de la entidad contratante así lo requiera, situaciones que no fueron demostradas en el proceso.

Además de que la ignorancia de la ley no justifica su incumplimiento, la sociedad INTERASED Ltda. ya había celebrado un contrato con la demandada, en el cual se reconocieron muchas de las normas inherentes a la contratación administrativa, que fueron obviadas al momento de aceptar prestar un servicio sin que existiera un contrato administrativo de por medio, o aunque sea, que se hubiera configurado algunas de las causales para realizar un contrato sin el lleno de las formalidades ordinarias.

En este orden de ideas se observa que la causa del empobrecimiento de la demandante si existió, y fue la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley 80 de 1993 para contratar con la administración pública, ya que con esta omisión, el prestador del servicio no accedió a las garantías con que el ordenamiento jurídico protege la contraprestación económica que aspiraba recibir por su labor.

Por lo tanto, se observa que la sociedad contratista supeditó las garantías que le ofrecía la normatividad instituida para regular la contratación estatal, a su voluntad de prestar sus servicios a CAPRECOM., sin que dicha prestación fuera precedida por un contrato que garantizara la contraprestación proporcional al servicio proveído.

En el evento de que en el derecho colombiano la contratación administrativa fuese una situación sin regulación alguna, cuyas relaciones negociales no estuvieran debidamente garantizadas, se podría hablar de un enriquecimiento injustificado cuando se preste un servicio a la administración sin que exista un contrato de por medio, pues se debería remediar una situación abiertamente injusta, donde la administración se aprovecharía de una laguna jurídica. Pero en el caso de autos, la demandante, en una expresión libre de su voluntad, se situó así misma en una situación injusta, en la cual su trabajo quedo desamparado, por no hacer uso de las herramientas ofrecidas por la ley para garantizar la retribución económica de su labor. Por lo tanto, en el caso de autos resulta inconcebible admitir un “enriquecimiento sin causa”, cuando la perjudicada con el desequilibrio patrimonial consistente en prestar un servicio sin recibir ninguna retribución, tuvo la oportunidad de decidir realizar dicha labor, sin que la contraprestación de la misma estuviera garantizada mediante los procedimientos e instituciones creadas para el desarrollo de la contratación estatal.

En este orden de ideas, el acuerdo conciliatorio logrado por las partes carece de un fundamento probatorio suficiente para su aprobación, pues no se demostró una conducta antijurídica de la administración, que amerite que ésta redima los perjuicios demandados por la sociedad actora.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Ley 80 de 1993.

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

Por lo tanto, en el caso de autos resulta inconcebible admitir un “enriquecimiento sin causa”, cuando la perjudicada con el desequilibrio

patrimonial consistente en prestar un servicio sin recibir ninguna retribución, tuvo la oportunidad de decidir realizar dicha labor, sin que la contraprestación de la misma estuviera garantizada mediante los procedimientos e instituciones creadas para el desarrollo de la contratación estatal. Sin embargo, la Sala se remite a las consideraciones expuestas en la presente providencia, para replantear su posición en este tipo de casos, para afirmar que cuando el contratista de la administración acepte prestar un servicio, con pleno conocimiento de que está actuando sin la protección que el ordenamiento jurídico ofrece a los colaboradores de la administración, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa, para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la Ley.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando el contratista de la administración acepte prestar un servicio, con pleno conocimiento de que está actuando sin la protección que el ordenamiento jurídico ofrece a los colaboradores de la administración, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa, para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la Ley.

9. Decisión

El Consejo de Estado improbió el acuerdo conciliatorio.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto

No aplica.

12. Análisis jurídico

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.

La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas

por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la acción de enriquecimiento sin causa cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

En relación con tal cuestionamiento el auto del Consejo de Estado representa un cambio de jurisprudencia (tal como expresamente lo dice la decisión) pues se aparta de la tesis que hasta ese momento regía. En efecto, la providencia reseña que en el pasado “la falta de perfeccionamiento de un contrato estatal, en conjunto con la ejecución de un servicio a favor de la administración, fueron suficientes para que se reconociera el supuesto enriquecimiento sin causa de la administración”.

La nueva tesis adoptada por el auto analizado señala que cuando es el contratista o particular el que provoca su empobrecimiento por desconocer las reglas que establece la ley para celebración de un contrato estatal

...resulta inconcebible admitir un “enriquecimiento sin causa”, cuando la perjudicada con el desequilibrio patrimonial consistente en prestar un servicio sin recibir ninguna retribución, tuvo la oportunidad de decidir realizar dicha labor, sin que la contraprestación de la misma estuviera garantizada mediante los procedimientos e instituciones creadas para el desarrollo de la contratación estatal.

Esta tesis desconoce que también la Administración Pública está llamada a respetar el ordenamiento jurídico y a aplicar estrictamente las normas de contratación estatal, de manera que cuando un particular le presta un servicio, le suministra un bien o construye una obra para ella sin el soporte contractual exigido por la ley, en ella también recae responsabilidad por el empobrecimiento que tal situación genera al particular.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	52001-23-31-000-1995-07018-01(14669)
Fecha	Siete (7) de junio de dos mil siete (2007)
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso

	Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	RAMIRO SAAVEDRA BECERRA
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El 10 de junio de 1994, entre el Alcalde del Municipio de Samaniego y el Ingeniero Jaime Arturo Dorado se celebró un contrato para “<i>ejercer la consultoría del diseño estructural arquitectónico del Coliseo de la ciudad de Samaniego ubicado en su zona deportiva del Municipio</i>”.</p> <p>El contratista entregó el proyecto objeto del contrato pero el Municipio sin razones válidas incumplió lo pactado en el contrato razón por la cual demandó el pago de lo pactado. La primera instancia denegó las pretensiones por considerar que no se demostró la existencia del contrato. En su apelación el accionante alegó que la entidad se enriqueció sin causa porque se benefició del servicio que aquel le prestó sin que el municipio pagara por ello.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.</p> <p>El problema jurídico se concretó en establecer si resulta procedente la aplicación de la acción de enriquecimiento sin causa o la de controversias contractuales, para luego determinar si hay lugar a la estimación de las pretensiones de la demanda.</p>	

<p>5. Tesis jurisprudencial</p>
<p>Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.</p> <p>La Sala considera que la situación analizada se enmarca en un típico evento de responsabilidad contractual por el incumplimiento de la entidad y del contratista, de la obligación legal de abstenerse de ejecutar obligaciones sin el lleno de los requisitos correspondientes.</p> <p>Advierte también que la actitud del contratista contribuyó eficazmente en la producción del daño, razón por la cual la indemnización de los perjuicios por cuya reparación se demandó, debe reducirse en consideración al grado de participación del particular.</p>
<p>6. Normas jurídicas relevantes para el caso</p>
<p>Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).</p> <p>Artículo 8 Ley 153 de 1887 Ley 80 de 1993.</p>
<p>7. Ratio Decidendi</p>
<p>Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.</p> <p>La parte actora invocó expresamente el ejercicio de la acción de controversias contractuales prevista en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, cuyo texto, para la época de la presentación de la demanda era el siguiente:</p> <p><i>“De las controversias contractuales. Cualquiera de las parte de un contrato administrativo o privado con cláusula de caducidad podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales; que se ordene su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene</i></p>

al contratante responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenaciones... ”.

Mediante el análisis de la anterior disposición, la Sala advierte que la acción de controversias contractuales resultaba procedente para demandar la responsabilidad del Estado fundada en la existencia de daños causados en su condición de sujeto activo de la contratación estatal. Comporta entonces variadas pretensiones, algunas de las cuales no suponen la condición de parte del contrato, como sucede con la demanda que tiene por objeto la nulidad de los actos proferidos durante la etapa precontractual, la declaratoria de existencia del contrato y las que se ejerciten para “*que se hagan otras declaraciones y condenas*”.

Si bien es cierto que en el primer inciso de la norma se afirma que “*cualquiera de las partes del contrato podrá pedir que se declare su existencia*”, de los otros incisos de la norma se deduce que hay eventos pre y post contractuales, lo que permite afirmar que están legitimados para ejercitarla, todos los sujetos que aún no son parte de un contrato estatal o que ya dejaron de serlo. (...)

En el caso concreto la Sala considera que la acción ejercitada es la de controversias contractuales, porque el demandante expresamente la invocó y la sustentó en su demanda con el objeto de que se declare la existencia del contrato y el incumplimiento del mismo por la entidad pública.

Y aunque en el acápite de las normas violadas, el demandante hubiese invocado la aplicación del principio del no enriquecimiento sin causa, con fundamento en que la entidad se benefició gratuitamente con un evidente perjuicio del actor, ello no conduce a entender que la acción ejercitada es la *in rem verso*, toda vez que esta es una acción subsidiaria que se aplica en aquellos eventos en los que, a diferencia de lo que acontece en este caso, las otras acciones no son procedentes.

El Consejo de Estado estableció que efectivamente hubo un contrato entre las partes pero que respecto del mismo no se cumplieron las condiciones exigidas por la ley para su ejecución: registro presupuestal por parte de la entidad y constitución de pólizas por parte del contratista. También constató el Consejo de Estado que el contratista cumplió con el objeto contratado y lo entregó al municipio, quien lo recibió pero no pagó por ello, circunstancia que, dice el alto tribunal, constituye un incumplimiento contractual.

La Sección Tercera advierte además que como ambas partes incurrieron en incumplimiento contractual, el valor de la indemnización para el contratista debía reducirse en proporción a su participación en la causa del daño, por lo que estimó tal indemnización en un 50%.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

...la Sala considera necesario precisar que el principio del no enriquecimiento sin causa, (...) se ha aplicado jurisprudencialmente a eventos en los cuales entre el particular y el Estado no existe vínculo contractual. En el caso concreto, existe entre las partes un contrato fuente de obligaciones recíprocas, que ubica este litigio dentro de lo estrictamente contractual.

9. Decisión

El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar declaró la responsabilidad patrimonial del Estado en concurrencia con el hecho de la víctima, por lo que condenó a la entidad pública a pagar el 50% de los perjuicios ocasionados.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto

No aplica.

12. Análisis jurídico

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus

impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.

La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la acción de enriquecimiento sin causa cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

En relación con tal cuestionamiento la sentencia del Consejo de Estado señaló que cuando existe contrato estatal el camino procesal es el de las controversias contractuales, no el de la acción por enriquecimiento injusto ya que esta es subsidiaria, es decir, que tiene aplicación a falta de otra acción y siempre que se reúnan todos los elementos de dicha figura que son:

1. El enriquecimiento de la entidad y el correlativo empobrecimiento del particular.
2. Que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica, esto es, que no provenga de otra fuente de las obligaciones.
3. Que el demandante carezca de otra acción procedente para reparar el empobrecimiento
4. Que no se pretenda soslayar una disposición imperativa de la ley.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia HITO	
Número	73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)
Fecha	Diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012)
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Magistrado(s)	No aplica

que aclara(n) el voto	
Magistrado (s) que salva(n) el voto	Stella Conto Díaz del Castillo
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>El municipio de Melgar y el señor Manuel Pérez Posada celebraron el contrato de obra pública No. 008 con el objeto de ampliar algunas vías del municipio de Melgar.</p> <p>El término de duración se pactó en 30 días contados a partir de la expedición del acta de iniciación de las obras y de la entrega del anticipo.</p> <p>Posteriormente y para adicionar dicho contrato, las partes celebraron tres acuerdos verbales por medio de los cuales el contratista debía pavimentar unas vías del municipio contratante. El contratista ejecutó y entregó las obras adicionales al ente territorial por lo que las partes suscribieron dos actas de conciliación en las que el municipio se obligó a pagar al contratista una suma de dinero como contraprestación por las obras ejecutadas.</p> <p>El Tribunal Administrativo negó la existencia de contrato alguno entre las partes, pero declaró que el municipio de Melgar se enriqueció sin justa causa a expensas del contratista y por ello lo condenó al pago de una suma de dinero.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.</p> <p>El problema jurídico en el caso concreto consistió en establecer si hubo o no un enriquecimiento sin causa que permitiera la estimación de las pretensiones de la demanda.</p>	
5. Tesis jurisprudencial	

Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.

...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* 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 4° de la Ley 80 de 1993.

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

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Ley 80 de 1993 - artículo 41 inciso 4

Código de Comercio - artículo 831

Ley 153 de 1887 - artículo 8

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

Para este efecto la Sala empieza por precisar que, **por regla general**, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la *actio de in rem verso*, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 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.

Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º). En los demás casos de urgencia manifiesta, que no queden comprendidos en ésta hipótesis, la solemnidad del escrito se sujeta a la regla general expuesta.

No se olvide que las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas y por lo tanto inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios.

En consecuencia, sus destinatarios, es decir todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa especie sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.

(...)

Pero por supuesto en manera alguna se está afirmando que el enriquecimiento sin causa no proceda en otros eventos diferentes al aquí

contemplado, lo que ahora se está sosteniendo es que la *actio de in rem verso* no puede ser utilizada para reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado en favor de la administración sin contrato alguno o al margen de este, eludiendo así el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito, y por supuesto agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador.

12.2. Con otras palabras, la Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la regla general que antes se mencionó.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

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* constringió 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 4° de la Ley 80 de 1993.

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

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

9. Decisión

El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto

El salvamento de voto manifiesta que la manera como se unificó la jurisprudencia torna al enriquecimiento sin causa inoperante en lo contencioso administrativo. Igualmente dice el salvamento de voto que en el caso concreto debió accederse a las pretensiones de la demanda porque se configuró un enriquecimiento sin causa en tanto que hubo: “i) enriquecimiento; ii) empobrecimiento correlativo; iii) conocimiento por parte de la entidad pública aunque no consentimiento, porque éste es reglado y iv) buena fe, por cuanto no fue desvirtuada”.

El salvamento de voto agrega que la Sección Tercera, en su tarea de unificación jurisprudencial, “...resolvió reemplazar al legislador y desconocer al constituyente con el propósito discutible, por cierto, de defender a ultranza la sujeción a las normas imperativas que rigen la actividad contractual de la administración para lo cual prescindió de una regla milenaria acorde con la cual no es lícito que alguien se enriquezca a costa de otro injustamente.”

Añadió que por vía jurisprudencial se modificó lo dispuesto por el legislador en el Código Contencioso Administrativo, en la Ley 100 de 1993 y además, modificó la interpretación del artículo 83 de la Constitución Política “...al sostener que en materia de contratación estatal no opera la buena fe subjetiva y que, aquella que en este campo opera, esto es, la buena fe objetiva, no se presume.”

12. Análisis jurídico

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.

La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la acción de enriquecimiento sin causa cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

En relación con tal cuestionamiento la sentencia es un hito en la línea

jurisprudencial en tanto que unifica las distintas posturas que sobre el tema tenía el Consejo de Estado y fija las siguientes reglas:

1. El enriquecimiento sin causa no puede ser invocado para reclamar el pago de prestaciones ejecutadas sin el amparo de contrato estatal previo porque uno de los requisitos de esa institución es “que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente.”
2. El Consejo de Estado admite hipótesis excepcionales de interpretación y aplicación restrictiva en las que procede la *actio de in rem verso*.
3. Las tres hipótesis identificadas en la sentencia en las que procede la *actio de in rem verso* no son taxativas, pues ella deja abierta la posibilidad de otras cuando dice: “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:...” (Se resaltó).
4. Los casos excepcionales no taxativos en los que es procedente la figura en estudio son:
 - 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 4° de la Ley 80 de 1993*.

5. El enriquecimiento sin causa es compensatorio por lo que sólo da derecho al monto del enriquecimiento.
6. El medio de control pertinente a través del cual se ventila el enriquecimiento sin causa es el de reparación directa, razón por la cual las reglas de competencia, cuantía y el término de caducidad que se aplica en los casos de enriquecimiento sin causa son los de ese medio de control.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
1. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-2000-01780-01(27095)
Fecha	Doce (12) de junio de dos mil catorce (2014)
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado	OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ

Ponente	
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
2. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad y constitucionalidad)	
3. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)	
<p>Durante el año de 1998 y parte de 1999 el Hospital Universitario de San Ignacio prestó servicios de medicina al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC –, de acuerdo a las solicitudes y necesidades del INPEC. Los servicios eran solicitados en algunas ocasiones mediante solicitud dirigida a la dirección de la Institución, y en otras ocasiones simplemente con la presentación del paciente al Hospital Universitario de San Ignacio. El INPEC pagó parte de los servicios médicos que le fueron prestados, mientras que otra parte de la deuda no la pagó a pesar de los reiterados cobros que le hiciera el Hospital.</p> <p>Por solicitud del INPEC el Hospital solicitó ante la Procuraduría la realización de audiencia de conciliación que finalmente resultó fallida. El Hospital demandó por la vía de las controversias contractuales la declaración de existencia de un contrato de prestación de servicios, el incumplimiento del mismo por parte del INPEC y la condena al pago de los servicios médicos prestados. La primera instancia consideró que no era procedente el medio de control de controversias contractuales porque no se demostró la existencia de un contrato, pero haciendo uso de los principios de justicia material y el de iura novit curia tramitó la pretensión por la acción de enriquecimiento sin causa y declaró responsable al INPEC de los perjuicios causados, condenándole a pagar los servicios prestados adeudados.</p>	
4. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)	
<p>El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la</p>	

decisión.

El problema jurídico en el caso concreto (...) se circunscribe a establecer lo siguiente: (...) ¿Si el actor reclama la declaratoria de existencia de un contrato, su incumplimiento, liquidación y adicionalmente el pago de indemnización de perjuicios; puede el operador jurídico apartarse de la anterior petición en aras de la aplicación del principio IURA NOVIT CURIA, por encontrar probado que lo que realmente existió fue un enriquecimiento sin causa?

5. Tesis jurisprudencial

Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.

Para la Sala, la tesis adoptada por el a quo, en el sentido de darle aplicación al postulado del IURA NOVIT CURIA, en la búsqueda de los principios de justicia material en este caso, no es desacertada, porque como ya se dijo, en el sub lite no era procedente la acción de controversias contractuales, por inexistencia del contrato, deduciéndose de los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda que estos perseguían concretamente la actio in rem verso.

6. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Ley 80 de 1993.

7. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

En el sub lite, si bien se dice que se ejercita la acción de controversias contractuales, de los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda y de la labor interpretativa a que está obligado el juzgador para desentrañar su sentido en aras de la efectividad del derecho sustancial, por encima de la ritualidad procesal, lo que se evidencia, es que pese a la

denominación que se le dio a la acción por parte del demandante, la acción efectivamente ejercitada por el actor es la acción de reparación directa, más concretamente la actio in rem verso; así en las pretensiones de la demanda se hubiese referido a otra cosa, pues está claro que en el ejusdem, la parte actora parte del supuesto de la inexistencia del contrato de prestación de servicios con el Hospital San Ignacio, y del contexto de la demanda, se desprende que lo que reclama el actor.

8. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

Cuando se ejercita el medio de control de controversias contractuales como consecuencia de haberse ejecutado a favor de la Administración prestaciones sin la existencia de contrato estatal, pero de los hechos probados en el proceso se advierte que la que procede es la acción de enriquecimiento sin causa, por la labor interpretativa a que está obligado y en aras de la efectividad del derecho sustancial, por encima de la ritualidad procesal, el juez puede resolver por la vía de la reparación directa "...más concretamente la actio in rem verso; así en las pretensiones de la demanda se hubiese referido a otra cosa".

9. Decisión

El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia.

10. Aclaraciones de voto

No aplica.

11. Salvamentos de voto

No aplica.

12. Análisis jurídico

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.

La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la

procedencia de la acción de enriquecimiento sin causa cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

En relación con tal cuestionamiento la sentencia del Consejo de Estado se ciñó a una de las causales excepcionales establecidas en la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, expediente 24.897, porque se demostró que “...los servicios médicos prestados por el Hospital Universitario San Ignacio, fueron urgentes y necesarios *“para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud”*, de varios reclusos, los cuales debido al padecimiento que sufrían, fueron ingresados por urgencia del centro hospitalario.”

También debe mencionarse que en la sentencia analizada el Consejo de Estado estableció que es posible para el juez interpretar los hechos de la demanda para fallar con base en la acción de enriquecimiento sin causa aun cuando el medio de control invocado por el demandante sea el de controversias contractuales, si se presentan los elementos que estructuran tal enriquecimiento.

Maestrando: Margareth Paz Valencia	
13. Identificación de la providencia	
Número	25000-23-26-000-2005-00221-01(36998)
Fecha	Treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015)
Corporación	CONSEJO DE ESTADO – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera
Magistrado Ponente	OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ
Magistrado(s) que aclara(n) el voto	No aplica
Magistrado (s) que salva(n) el voto	No aplica
14. Norma demandada (solo en el caso de sentencias de nulidad y nulidad por	

inconstitucionalidad y constitucionalidad)

15. Hechos jurídicamente relevantes (síntesis del caso)

Los actores constituyeron una unión temporal para celebrar un contrato con el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES cuyo objeto era la impresión, distribución, venta, recaudo y transferencias de fondos al ISS, producto de la venta de los comprobantes de pago de las cuotas moderadoras de varias seccionales del Instituto.

A pesar de haberse vencido el plazo del contrato el 30 de enero de 2003, el contratista continuó prestando sus servicios porque consideró que no hacerlo ocasionaba un mayor perjuicio para la entidad. Cuando solicitó el pago de los servicios prestados por fuera del contrato el ISS le respondió que debía acudir a la conciliación prejudicial, trámite con el cual no logró el pago de la suma adeudada.

La unión temporal promovió demanda mediante el medio de control de controversias contractuales y subsidiariamente elevó pretensión por la vía de la acción de enriquecimiento sin causa. Las pretensiones fueron denegadas por la primera instancia, la cual estimó que no era procedente el medio de control de controversias contractuales porque los servicios cobrados fueron prestados cuando el plazo del contrato estaba vencido. En relación con el enriquecimiento sin causa dijo el tribunal que a pesar de haberse acreditado la prestación del servicio, el enriquecimiento sin causa de la entidad y el correlativo empobrecimiento del contratista, el contratista incurrió en culpa grave porque "...sabía del vencimiento del contrato y de la ausencia de autorización para seguir prestando el servicio, pero propició una relación de hecho para evadir el cumplimiento de normas de contratación".

16. Problema jurídico - Corte – Consejo de Estado (según el caso)

El problema jurídico es, por regla general, un enunciado en forma de pregunta que va a guiar la argumentación de la decisión. El maestrando deberá identificar el problema jurídico principal de la decisión de acuerdo con el tema por el cual se esté analizando la decisión.

El problema jurídico en el caso concreto consistió en establecer si hubo o no un

enriquecimiento sin causa que permitiera la estimación de las pretensiones de la demanda.

17. Tesis jurisprudencial

Es una respuesta explícita al problema planteado. Puede existir una o varias.

...este caso no puede encuadrarse en ninguna de las hipótesis antes señaladas, porque si bien, la parte actora alegó que la labor cumplida en desarrollo del contrato era indispensable para la prestación de servicios de salud, puesto que se trataba de suministrar los documentos para cancelar los copagos y las cuotas moderadoras para que los usuarios tuvieran acceso a la prestación de servicios médicos en la entidad y de recaudar el dinero proveniente de esa actividad, lo cierto es que no probó la amenaza, o la lesión inminente e irreversible que ello podía causar, teniendo en cuenta que la entidad contaba con un plan de contingencia para hacer frente a la suspensión del servicio por parte del contratista. (...)

De otro lado, no puede admitirse lo alegado por el contratista respecto haber prestado el servicio al amparo de la buena fe y la confianza legítima generada por la entidad, porque de acuerdo con la Jurisprudencia, la actio de in rem verso no puede ser el medio para eludir las normas contractuales y presupuestales, ni para desconocer o dejar de lado el deber de lealtad de los cocontratantes en la ejecución de las obligaciones del contrato.

18. Normas jurídicas relevantes para el caso

Son las normas relevantes para la solución del caso.(La(s) fuente(s) de argumentación).

Ley 80 de 1993.

19. Ratio Decidendi

Es la razón de la decisión. Obedece a una construcción lógica que desarrolla las premisas que fundamentan la decisión. Se debe construir extractando las premisas fundamentales y realizando una articulación lógica de las mismas.

Ahora bien, analizado el acervo probatorio se evidencia que este caso

no puede encuadrarse en ninguna de las hipótesis antes señaladas, porque si bien, la parte actora alegó que la labor cumplida en desarrollo del contrato era indispensable para la prestación de servicios de salud, puesto que se trataba de suministrar los documentos para cancelar los copagos y las cuotas moderadoras para que los usuarios tuvieran acceso a la prestación de servicios médicos en la entidad y de recaudar el dinero proveniente de esa actividad, lo cierto es que no probó la amenaza, o la lesión inminente e irreversible que ello podía causar, teniendo en cuenta que la entidad contaba con un plan de contingencia para hacer frente a la suspensión del servicio por parte del contratista.

20. Regla Jurisprudencial

Supuesto fáctico + consecuencia jurídica = regla establecida en la sentencia

No es procedente la acción de enriquecimiento sin causa cuando no se presenta ninguna de las hipótesis descritas en la sentencia de unificación jurisprudencial del 19 de noviembre de 2012, expediente 24.897.

21. Decisión

El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia.

22. Aclaraciones de voto

No aplica.

23. Salvamentos de voto

No aplica.

24. Análisis jurídico

Innovación de la decisión, error, incoherencia o cambio jurisprudencial y sus impactos. Construcción de categorías de análisis. Respuesta de la sentencia a la pregunta de investigación. Aquí se realiza el desarrollo de las preguntas de la investigación.

La pregunta de investigación propuesta fue ¿Cuáles son las subreglas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en torno a la procedencia de la acción de enriquecimiento sin causa cuando se prestan servicios, se suministran bienes o se realizan obras a favor del Estado sin el amparo contractual?

En relación con tal cuestionamiento la sentencia del Consejo de Estado reiteró los elementos del enriquecimiento sin causa: una ventaja patrimonial para una parte, empobrecimiento correlativo para la otra, ausencia de justa causa, "...que el demandante carezca de cualquier otra acción originada en un contrato y que con dicha acción no se pretenda evadir el cumplimiento de una ley."

También reiteró las circunstancias excepcionales en las que es procedente la figura en estudio:

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.

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 4° de la Ley 80 de 1993*.

6. Bibliografía

Benavides, J. L. (2014). Contratos públicos. Estudios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 11 de diciembre 1984. Expediente número: 4070.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (4 de septiembre de 1986). Expediente número 3785.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (3 de julio de 1990). Expediente número 5579.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (15 de noviembre de 1990). Expediente número 5883.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (22 de febrero de 1991). Expediente número 5618.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (11 de octubre de 1991). Expediente número 5686.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (6 de septiembre de 1991). Expediente número 6306.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (3 de julio de 1992). Expediente número 5876.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (10 de septiembre de 1992). Expediente número 6822.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (24 de septiembre de 1992). Expediente número 6788.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (16 de abril de 1993). Expediente número 7356.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (8 de mayo de 1995). Expediente número 8118.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (11 de julio de 1996). Expediente número 9409.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (4 de julio de 1997). Expediente número 10030.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (4 de septiembre de 1997). Expediente número 15001-23-31-000-1997-10561-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (29 de enero de 1998). Expediente número 11099.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (10 de agosto de 2000). Expediente número 11848.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (10 de febrero de 2000). Expediente número 12821.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2 de marzo de 2000). Expediente número 12858.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (30 de noviembre de 2000). Expediente número 11895.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (22 de mayo de 2003). Expediente número 18001-23-31-000-2002-00084-01(23532).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (15 de abril de 2004). Expediente número 11001-03-26-000-2003-00056-01(25561).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (29 de enero de 2004). Expediente número 85001-23-31-000-2003-0091-01(25347).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (30 de marzo de 2006). Expediente número 25662.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (7 de junio de 2007). Expediente número 52001-23-31-000-1995-07018-01(14669).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2 de mayo de 2007). Expediente número 25000-23-26-000-1995-01123-01(16211).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (3 de diciembre de 2008). Expediente número 34288.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (3 de diciembre de 2008). Expediente número 35722.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (3 de septiembre de 2008). Expediente número 33924.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (29 de enero de 2009). Expediente número 07001-23-31-000-1997-00705-01(15662).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (22 de julio de 2009). Expediente número 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (25 de noviembre de 2009). Expediente número 44001-23-31-000-2008-00171-01(36544).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (21 de octubre de 2009). Expediente número 54001-23-31-000-2005-00858-01(37195).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (21 de octubre de 2009). Expediente número 85001-23-31-000-2007-00116-01(37243).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (26 de mayo de 2010). Expediente número 25000-23-26-000-2003-00616-01(29402).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (17 de marzo de 2010). Expediente número 63001-23-31-000-1998-00164-01(16452).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (19 de octubre de 2011). Expediente número 25000-23-26-000-1992-07954-01(18082).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (11 de abril de 2012). Expediente número 76001-23-25-000-1997-04462-01(21186).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (7 de febrero de 2012). Expediente número 11001-03-26-000-2010-00068-00(39674).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (9 de mayo de 2012). Expediente número 52001-23-31-000-1997-08590-01(17008).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 19 de noviembre de 2012. Expediente número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (3 de abril de 2013). Expediente número 25000-23-26-000-1997-03619-01(20401).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (5 de abril de 2013). Expediente número 25000-23-26-000-1999-00158-01(26540).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (6 de diciembre de 2013). Expediente número 25000-23-26-000-1998-01163-01(27124).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (30 de enero de 2013). Expediente número 07001-23-31-000-1999-00161-01(19045).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (30 de enero de 2013). Expediente número 25000-23-26-000-1995-01416-01(20005).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (13 de febrero de 2013). Expediente número 25000-23-26-000-2000-02011-01(24969).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (28 de febrero de 2013). Expediente número 13001-23-31-000-1996-01372-01(22740).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (16 de septiembre de 2013). Expediente número 25000-23-26-000-2002-00178-02(30683).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (20 de febrero de 2014). Expediente número 25000-23-26-000-2010-00134-01(42612).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (9 de julio de 2014). Expediente número 27001-23-31-000-2001-00016-01(27374).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (12 de junio de 2014). Expediente número 25000-23-26-000-2000-01780-01(27095).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (31 de julio de 2014). Expediente número 25000-23-31-000-2003-00977-01(29892).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (28 de enero de 2015). Expediente número 25000-23-26-000-2002-00483-01(32164).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (15 de abril de 2015). Expediente número 76001-23-31-000-2001-00107-01(33173).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (29 de abril de 2015). Expediente número 52001-23-31-000-2001-00166-01(28977).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (4 de junio de 2015). Expediente número 25000-23-26-000-2000-02313-01(28400).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (29 de julio de 2015). Expediente número 25000-23-26-000-2005-01460-01(35554).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (26 de agosto de 2015). Expediente número 25000-23-26-000-2001-01401-01(32786).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (23 de septiembre de 2015). Expediente número 27001-23-33-000-2014-00194-01(53507).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (27 de enero de 2016). Expediente número 25000-23-15-000-2001-00491-01(29869).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (29 de enero de 2016). Expediente número 08001-23-31-000-1999-02042-01(36245).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (9 de marzo de 2016). Expediente número 25000-23-26-000-2002-01513-01(35458).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (9 de marzo de 2016). Expediente número 25000-23-36-000-2015-00642-01(55962).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (3 de agosto de 2017). Expediente número: 25000-23-26-000-2000-00473-02(36716).

Cronograma:

Año 208 (3meses)	Mes1	Mes2	Mes3
Revisión bibliográfica	X	X	
Elaboración informes de avance		X	
Corrección		X	
Presentación texto definitivo			X