**IURA NOVIT CURIA – Principio – Aplicación**

Al margen de la acción ejercida, el juez está obligado a aplicar el principio iura novit curia, dada la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y resolver de fondo, salvo que esto no resulte posible por violación de normas de superior jerarquía que el acceso a la justicia. Sobre el deber del juez de aplicar el principio Iura Novit Curia, la Sala ha sostenido: “Así pues, a pesar de que en el caso sub judice la demanda ─a semejanza de lo relatado en el pronunciamiento varias veces referido─ fue presentada con invocación de la acción de controversias contractuales, podría pensarse que el juez se encuentra llamado, en aplicación del principio iura novit curia al igual que del mandato constitucional que impone la prevalencia del derecho sustancial respecto de las ritualidades procedimentales ─artículo 228 superior─, a interpretar los términos del libelo inicial del proceso con el necesario respeto por la causa petendi para establecer que, en realidad, el accionante lo que reclama es el reconocimiento y orden de pago de las compensaciones derivadas de la configuración de un supuesto enriquecimiento sin causa en detrimento suyo, por manera que una hipotética ‘inadecuada escogencia de la acción por parte del actor no constituya impedimento para emitir un fallo de fondo. Asumir una posición contraria sería rendirle un culto injustificado a la forma por la simple forma, con desconocimiento del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial consagrado en el artículo 288 (sic) superior, en virtud del cual el juzgador está en el deber de interpretar la demanda, establecer la materia del litigio, con prescindencia de la forma’.

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Procedencia**

La acción contractual procede cuando la controversia gira en torno al contrato, por actos, hechos u omisiones que tienen que ver con la celebración, ejecución o liquidación, de modo que corresponda establecer el alcance de lo convenido y la conducta de los extremos contractuales durante su ejecución. Sin perjuicio que la misma acción procede frente a los actos contractuales proferidos por la entidad estatal contratante en las etapas de ejecución y liquidación.

**REPARACIÓN DIRECTA – Procedencia**

Ahora, si la inconformidad tiene que ver con prestaciones cumplidas más allá de lo acordado o ajenas al acuerdo, se ha considerado que lo procedente tiene que ver con reclamar por el daño causado haciendo uso de la acción de reparación directa, sin que el ejercicio de la acción contractual impida decidir de fondo.

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Objeto – Pretensiones – Procedencia – No procedencia acción contractual**

La acción contractual se dirige a declarar la existencia de un contrato, no a constituirlo, esto es procede en la medida en que las partes efectivamente convinieron y perfeccionaron su voluntad, haciendo nacer a la vida jurídica una relación obligacional. Esto es, una de las pretensiones de la acción contractual bien puede estar dirigida a que se declare la existencia del contrato en eventos en los que realmente el acuerdo de voluntades generador de obligaciones surgió con sujeción a las formalidades legales, pues es posible que, por una u otra razón, tal reconocimiento devenga en necesario, cuando por alguna de las partes o por ambas se desconoce. No se trata pues, de que, a través de una sentencia judicial, se le dé vida a un negocio jurídico que no concretó una entidad pública, tampoco de suplir la voluntad de las partes en la forma dispuesta por el ordenamiento jurídico para la formación de la relación jurídica. Ahora, para el caso de los contratos estatales, la formalidad del escrito, contentivo del acuerdo, en cuanto, requisito ad solemnitatem para su perfeccionamiento (artículo 41 de la Ley 80 de 1993 ), no se suple promoviendo una acción contractual, de por sí declarativa y no constitutiva de derechos. Observa la Sala que cuando se incoa, como en el sub lite, la acción relativa a controversias contractuales consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, a través de su ejercicio se busca el reconocimiento de pretensiones derivadas de un contrato estatal. Si bien la norma contempla que “Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad…”, lo cierto es que tal declaración no es procedente en todos los casos.

**CONTRATO ESTATAL – Formalidad**

Los contratos estatales deben constar por escrito. Tal es la forma que deben adoptar dichos actos para existir jurídicamente y quedar perfeccionados, es decir, para que sean válidos desde la perspectiva estrictamente formal (requisito ad solemnitatem o ad substanciam actus); siendo así, no tendría sentido, en principio, solicitar la declaración de existencia de un contrato que debe constar por escrito -a través de la acción contractual.

**CONTRATO – Noción – Concepto – Normativa – Pacta Sunt Servanda – Existencia – Validez – Nulidad – Efectos – Clasificación**

En los términos del artículo 1495 del Código Civil, el contrato o convención es un acto en el que una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 864 del Código de Comercio, el contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial y, salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta. De estas definiciones se concluye que lo que determina que un negocio jurídico sea específicamente un contrato es la autonomía de la voluntad, en orden a generar obligaciones y la pluralidad de partes. Para que resulte obligatorio lo pactado es necesario que quien concurra sea legalmente capaz y exprese su consentimiento con libertad, libre de apremios, errores o engaños y convenga un objeto y causa lícitas, como lo dispone el artículo 1502 del Código Civil. El contrato es ley para las partes, generadora de obligaciones que no puede ser invalidada sino por mutuo consentimiento o por causas legales y ejecutarse de buena fe, según lo pactado, la naturaleza de la obligación o lo que por ley le pertenezca (arts. 1602 y 1603 C.C.). De ahí que, para que un contrato produzca los efectos perseguidos, tiene que contar con los elementos que son de su esencia y haber cumplir con los requisitos y las formalidades constitutivas que prevén las normas jurídicas en orden a su formación o nacimiento, así como aquellos necesarios para su regularidad. Solo así es dable reputar la existencia que se depreca y así mismo pronunciarse sobre su validez, ejecución, terminación y liquidación. Es claro entonces que la existencia difiere de la validez del negocio jurídico. La nulidad o invalidez se predica de un negocio que reunió los elementos establecidos en la ley para que se pueda reputar su existencia; pero que el ordenamiento repudia por adolecer de un vicio que conlleva una drástica y condigna sanción, cual es, su destrucción. El negocio inexistente de entrada no produce efecto alguno, lo que ocurre cuando no reúne los elementos esenciales o de existencia o las formalidades ad substantiam actus; en cambio, el negocio inválido alcanza a existir y surte efectos, susceptibles de ser aniquilados por los motivos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico. De conformidad con la teoría general, los contratos se pueden clasificar, en relación con las exigencias legales para su eficacia, existencia y validez, en reales, solemnes y consensuales, según la definición que incorpora el artículo 1500 del Código Civil ; dentro de estas categorías, la predominante y general es la de los consensuales, es decir, ante la falta de una norma que califique cierto contrato como real o solemne se considerará consensual y, por ende, bastará con el consentimiento de las partes respecto de sus elementos esenciales para que se perfeccione.

**ACTIO IN REM VERSO – Sentencia de unificación – Enriquecimiento sin causa – Reparación directa – Pretensión**

la Sección Tercera, en sentencia de unificación de 19 de noviembre de 2012, amén de abandonar la jurisprudencia imperante sobre el enriquecimiento sin causa como fuente obligacional, autónoma, aunque subsidiaria, resolvió de fondo sobre la reparación reclamada en el marco de una acción contractual. Al tiempo, señaló la procedencia de la acción de reparación directa para definir la litis, relativa a las prestaciones generadas al margen del contrato estatal. Respecto de la acción se sostuvo: “Emerge por consiguiente que la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro. Luego es en ese ámbito y de esta manera como debe entenderse la autonomía de la actio de in rem verso, lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental. (…) Y el argumento para negar la viabilidad de la reparación directa para las pretensiones de enriquecimiento sin causa, sosteniendo que aquella es indemnizatoria y esta compensatoria, también se derrumba con sólo considerar que quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique está padeciendo un daño y por ende puede pedir su reparación, pero como de la esencia de una pretensión edificada sobre un enriquecimiento incausado es que la restitución sólo va hasta el monto del enriquecimiento, es esto lo que en ese caso puede pedir y nada más. Puestas así las cosas aparece obvio que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique”. La Sección sostuvo que la autonomía de la actio in rem verso es más de carácter sustancial que procedimental. De suerte que nada impide de que, en el marco de la acción contractual, se resuelva de fondo sobre el reconocimiento del enriquecimiento sin causa, logrando así solventar la controversia planteada. Sin perjuicio de que es la acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo la llamada a resolver los litigios generados por el enriquecimiento sin causa y la consiguiente compensación patrimonial, entendida por la Sala como reparación por un hecho, operación u omisión de la administración.

**RESPONSABILIDAD – Fundamento constitucional – Daño antijurídico**

De acuerdo con el artículo 90 de la Carta Política, “[e]l Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Al respecto, esta Corporación ha precisado que, aunque el ordenamiento jurídico no prevé una definición de daño antijurídico, éste hace referencia a “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”. La Corte Constitucional ha sostenido que “(..) la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable”.

**DAÑO ANTIJURÍDICO – Noción – Indemnización**

Sobre la noción de daño antijurídico, esta Sección ha definido que “consistirá siempre en la lesión patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar”. En este sentido, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad ante las cargas públicas. En este marco, el Estado no solo debe respetar sino también garantizar los derechos, lo cual implica asumir conductas no solo tendientes a no ejercer actos contrarios a los intereses legítimos de los asociados, sino también a impedirlos y tomar las medidas necesarias para que estos se garanticen, realicen y prevalezcan en todos los casos. Postulado constitucional que se confunde con la existencia misma del Estado y de sus autoridades públicas, en los términos de los artículos 1º y 2º constitucionales, al punto que su vulneración, por acción u omisión, hace responsables de los daños causados.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de enero de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 08001-23-31-000-1999-02042-01(36245)**

**Actor: JOSE ASDRUBAL BOTERO GARCIA Y OTRO**

**Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 13 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones y, por tanto, se profirió un fallo inhibitorio.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Síntesis del caso**

El 27 de julio de 1999, los señores José Asdrúbal Botero García y Genaro Rafael Pérez Gómez presentaron demanda en ejercicio de la acción contractual, en contra de la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-Fondo Nacional del Ganado-Fedegan, con el objeto de que se declare la nulidad de un acuerdo de pago y el enriquecimiento sin causa de los demandados; se ordene la devolución de lo pagado por los actores y se disponga la reparación de los perjuicios ocasionados.

Los demandantes sostienen que el 12 de agosto de 1997 suscribieron con los señores Jesús Rivera, auditor interno del Fondo Nacional del Ganado y Álvaro Díazgranados, Visitador del departamento del Atlántico, un acuerdo de pago, con el objeto de *“analizar el valor adeudado por concepto de las cuotas de fomento ganadero lechero hasta el 30 de junio de 1997”*, por la suma de $63 848 988. Afirman que ese mismo día realizaron dos consignaciones por las sumas de $10 286 796 y $14 133 077, para un total de $24 419 873. El saldo fue cancelado en tres cuotas los días 31 de agosto, 30 de septiembre y 31 de octubre siguiente, cada una por la suma de $13 143 039.

Los actores afirman que las personas con quienes suscribieron el acuerdo *“erradamente los confundieron con los presuntos administradores o recaudadores de los dineros parafiscales del matadero, cuando solo eran simples usuarios”*. Alegan, además, que *“los señores Jesús Rivera y Alvaro Diazgranados* [carecen] *de las facultades para suscribir tal documento”*, comoquiera que *“(..) los funcionarios estatales estaban en la obligación, por la investidura de sus cargos, de identificar a las personas que por ley debían recaudar los dineros e impuestos parafiscales, conducta omisiva que produce inequívocamente la falla de la administración”*. Sostienen, por otra parte, que el inmueble estaba arrendado para matadero municipal a los señores Miller Mejía, Cesar Augusto Barrios Reales y Adalberto Santos Tobar, según consta en el contrato administrativo de 21 de mayo de 1993, por un plazo de cinco años, vínculo que, según su versión, estaba vigente a la fecha de celebración del acuerdo de pago de que trata el presente asunto. Por tanto, aducen que, como el bien estaba arrendado, pagaron lo no debido, pues *“solo tenían la calidad de simples usuarios”, “nunca tuvieron la calidad de administradores o recaudadores”*, no obstante fueron inducidos en el error.

Los demandantes sostienen que se *“produjo un enriquecimiento sin causa, en detrimento de sus patrimonios”* y en beneficio del patrimonio público que administra el Fondo Nacional del Ganado, a cargo de Fedegan, por pago de no lo debido (fls. 3-7 cuaderno 1).

**1. PRIMERA INSTANCIA**

**1.1 La demanda**

Con base en lo expuesto, la parte actora impetra las siguientes declaraciones y condenas:

*“Primera.- Es nulo el acuerdo de pago de fecha 12 de agosto de 1997, suscrito entre los señores Jesús Rivera, auditor interno del Fondo Nacional del Ganado, Álvaro Díazgranados, visitador del departamento del Atlántico y los señores José Asdrúbal Botero García y Genaro Rafael Pérez Gómez, supuestamente en calidad de administradores del matadero de Sabanagrande, Atlántico, por valor de $63.848.988.*

*Segunda.- Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad del acuerdo de pago de 12 de agosto de 1997, se decrete el enriquecimiento sin causa en favor de la Nación-Ministerio de Agricultura y el Fondo Nacional del Ganado, administrado por la Federación Colombiana de Ganaderos Fedegan, en detrimento del patrimonio de los particulares José Asdrúbal Botero García y Genaro Rafael Pérez Gómez.*

*Tercera.- Que se condene a la Nación-Ministerio de Agricultura y el Fondo Nacional del Ganado, administrado por la Federación Colombiana de Ganaderos Fedegan a devolver a los señores José Asdrúbal Botero García y Genero Rafael Pérez Gómez las sumas de dinero contenidas y canceladas en el acuerdo de pago de fecha 12 de agosto de 1997, $63.848.988, más la suma superior (sic) a $239.657.882, sumas que cancelaron mis ahijados judiciales José Asdrúbal Botero García y Genero Rafael Pérez Gómez, por fuera del acuerdo de pago demandado, por error en pago de lo no debido. Las sumas anteriores deberán contener los intereses corrientes y moratorios e indexación, actualizado conforme el IPC desde el día en que se hicieron los pagos hasta la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia y se verifique la efectividad de la devolución del pago total de lo no debido.*

*Cuarta.- Que se condene a la Nación-Ministerio de Agricultura y el Fondo Nacional del Ganado, administrado por la Federación Colombiana de Ganaderos Fedegan a pagar a los señores José Asdrúbal Botero García y Genero Rafael Pérez Gómez la suma de cinco mil gramos oro a cada uno, por concepto de perjuicios morales, liquidados conforme la certificación del Banco de la República al momento de la ejecutoria de la sentencia e indexado, actualizado conforme el IPC.*

*Quinta.- Que se condene a la Nación-Ministerio de Agricultura y el Fondo Nacional del Ganado, administrado por la Federación Colombiana de Ganaderos Fedegan al pago de costas y agencias en derecho por este proceso conforme a las tarifas de honorarios profesionales de Conalbos.*

*Sexta.- Una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comunique a las entidades demandadas que profirió (sic) el acuerdo, para los efectos legales y pertinentes, de conformidad con los artículos 177 y 178 del C.C.A.”* (fls. 2-3 cuaderno 1).

En el acápite de cuantía, la parte actora estimó el valor de los perjuicios materiales en la suma de $303 506 870, en razón del acuerdo de pago de 12 de agosto de 1997, valor cancelado al Fondo Nacional del Ganado-Fedegan, más un interés corriente a la tasa del 3.54% mensual y moratorio del 7.8%, lo que arroja una cantidad de $1 289 285 400. Y, por concepto de perjuicios morales, solicitó el equivalente a 5 000 gramos oro, para cada uno (fls. 7-10 cuaderno 1).

**1.2 La defensa de los demandados**

**1.2.1** La Federación Colombiana de Ganaderos-Fedegan se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Dio cuenta de la existencia del acuerdo de pago de 12 de agosto de 1997, el cual, según su versión, fue *“(..) un reconocimiento y verificación de las obligaciones pendientes a favor de la Federación, por concepto de las cuotas de fomento ganadero y lechero, deducidos de los bonos detallados en el mismo, obligaciones a cargo de los señores Asdrúbal García y Genaro Rafael Pérez, quienes en calidad de administradores del matadero del municipio de Soledad, que es la calidad en que aparecen firmando, ya que corresponden a los aportes parafiscales efectuados por los ganaderos, cortadas las cuentas el 30 de junio de 1997”*.

En cuanto a la falta de competencia alegada en el libelo, la demandada señaló que *“(..) se trata de una circunstancia irrelevante, ya que la existencia y reconocimiento de las obligaciones a cargo de los demandantes, consignadas en el citado documento no dependían de la firma del citado “acuerdo”, que, se repite, es una simple constancia y corte de cuentas entre los encargados de recibir el valor de las tasas parafiscales a cargo de los ganaderos, por virtud de la Ley 89 de 1993, a fin de determinar los pagos pendientes para ponerse a paz y salvo con el Fondo”*. Sostuvo que dichas obligaciones no surgen en razón del mentado acuerdo, sino de la normatividad que creó la tasa, a cargo de los administradores de los mataderos. Puso de presente que *“(..) el acuerdo se limita a proponer unas fechas tentativas para efectuar en tres contados el pago de las obligaciones pendientes, precisamente porque quienes lo suscriben no ostentan ni invocan la calidad de personas competentes para firmar un compromiso obligante para Fedegan, en el entendimiento de que lo propuesto deberá ser aprobado o ratificado por quienes son titulares de la representación legal y la capacidad para crear vínculos jurídicos obligatorios”*.

La entidad accionada señaló que, si bien el inmueble donde funcionaba el matadero estaba arrendado a los señores Miller Mejía, Cesar Barrios y Adalberto Santos Tobar, mediante un contrato vigente a la fecha de suscripción del acuerdo de pago, *“(..) los encargados de recaudar las tasas referidas eran los demandantes, calidad en la que suscribieron ese documento y en que reconocieron haber efectuado pagos para abonar a sus obligaciones con el Fondo que es administrado por Fedegan”*. Afirmó que, si bien los demandantes no eran arrendatarios ni administradores del matadero, eran los encargados de liquidar, recaudar y transferir al Fondo lo pagado por los ganaderos por concepto de contribución parafiscal.

En el mismo escrito, la Federación propuso las excepciones de i) *“improcedencia y acumulación indebida de acciones”,* comoquiera que en el poder se hizo referencia a la acción de nulidad, en la demanda a la contractual y en las pretensiones al enriquecimiento sin causa y a la indemnización de perjuicios y ii) falta de jurisdicción, toda vez que, quienes suscribieron el acuerdo no estaban investidos de autoridad, tampoco ejercían función pública. La naturaleza del Fondo es privada y el documento de que se trata no es un contrato o acto administrativo contra el cual puedan ejercitarse las acciones contenciosas (fls. 69-79 cuaderno 1).

**1.2.2** La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también se opuso a las súplicas y se atuvo a lo demostrado en el proceso. Adujo que no tuvo participación en los hechos de que da cuenta la demanda y, por tanto, propuso la excepción de *“falta de representación en la causa por pasiva”* (fls. 88-90 cuaderno 1).

**1.3 Alegatos de conclusión**

**1.3.1** Los demandantes insistieron en la existencia del acuerdo de pago de 12 de agosto de 1997, en las obligaciones allí adquiridas, en el pago de lo no debido, en la calidad de simples usuarios, no administradores ni recaudadores, en el *“engaño”* al suscribir el documento y en la falta de competencia de quienes lo firmaron. Alegaron de nuevo *“falla en el servicio”*, se opusieron a las excepciones propuestas por los demandados y adujeron que la acción procedente era la contractual, de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (fls. 253-258 cuaderno 1).

**1.3.2** La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reiteró los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda, en lo que tiene que ver con la falta de legitimación en la causa por pasiva. Evidenció la calidad de administradores con la que actuaron los demandantes y puso de presente que el acuerdo de pago solo fue una propuesta de pago, documento que no tiene la calidad de acto administrativo. Sostuvo que no está demostrado en la actuación la coacción alegada en el libelo que viciara el consentimiento de los actores y que la obligación de pago no deviene del mentado acuerdo sino de la ley (fls. 248-250 cuaderno 1).

**1.3.3** La Federación Colombiana de Ganaderos-Fedegan, administradora del Fondo Nacional del Ganado insistió en la acumulación indebida de acciones y en la falta de jurisdicción. Así mismo, echó de menos la prueba de los vicios del consentimiento alegados por la parte actora (fls. 259-266 cuaderno 1).

**1.4 Sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia de 13 de febrero de 2008, el Tribunal Administrativo del Atlántico se inhibió para fallar el fondo del asunto, por indebida acumulación de acciones. Consideró que en el *sub lite* *“no aparece claramente definida la vía intentada por el actor”*, al tiempo que se solicitan pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento, contractual y reparación directa, *“acciones que son excluyentes entre sí, originándose en consecuencia una indebida acumulación”* (fls. 270-279 cuaderno ppal.).

**2. SEGUNDA INSTANCIA**

**2.1 Recurso de apelación[[1]](#footnote-1)**

Inconforme, la parte actora impugna la decisión. Solicita que se revoque la sentencia y, en su lugar, se realice un pronunciamiento de fondo y se accedan a las súplicas. Reitera las pretensiones y los argumentos esgrimidos en el libelo. Controvierte la decisión del *a quo* por *“violación al debido proceso y falta de valoración objetiva de la demanda”*. Señala que las pretensiones invocadas pueden ser tramitadas ante el mismo juez, pudiéndose acumular sin que haya *“incongruencia o incompatilibidad”*. Insiste en que la acción incoada fue la contractual, a través de la cual se *“(..) dirimen las controversias derivadas de los contratos y cualquier conflicto que se suscite en torno a los actos contractuales o a los hechos de ejecución o cumplimiento, por lo que se podrá pedir que se declare su existencia, su nulidad, su simulación o terminación, etc.”*. Así mismo, sostiene que *“esta jurisdicción es la llamada a desatar las pretensiones”* (fls. 283-288 cuaderno principal).

**2.2 Alegaciones finales**

**2.2.1** La Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reitera los argumentos esgrimidos en el transcurso del proceso, particularmente en lo que tiene que ver con la falta de legitimación en la causa por pasiva. Insiste, además, en que el acuerdo de pago de que trata el *sub lite* no es más que una simple propuesta de los demandantes, sin compromiso o actuación de la administración y que la obligación de pago de la contribución a cargo de los administradores de los mataderos deviene de la ley (fls. 309-311 cuaderno principal).

**2.2.2** Fedegan, por su parte, reitera que en el presente asunto se configura una indebida acumulación de acciones (fls. 312-315 cuaderno principal).

**2.2.3** El representante del Ministerio Público solicita confirmar la sentencia impugnada. Considera que la parte actora ejerció de manera principal cuatro acciones de naturaleza y consecuencias distintas, *“sin que pueda válidamente el fallador escoger alguna de ellas”*:

*“Se pide que se declare la nulidad del acuerdo de pago de 12 de agosto de 1997, sin que ese acuerdo constituya un acto administrativo, ni un acto proferido en razón de un contrato estatal –en la demanda no se aduce que los actores hubieran suscrito un contrato de esa naturaleza. A más de ello, decretar el enriquecimiento sin causa, así como condenar a la indemnización de perjuicios –materiales y morales- son, de conformidad con la demanda, la consecuencia de la nulidad del acuerdo, por lo que tampoco podría válidamente decidirse esa otra pretensión.*

*La situación descrita impide un pronunciamiento de mérito”* (fls. 316-332 cuaderno principal).

**II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

**1. Competencia**

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en contra de la sentencia que se inhibió de fallar el fondo del asunto, dado que la cuantía alcanza la exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988[[2]](#footnote-2), para que ésta Sala conozca de la acción contractual en segunda instancia.

**2. Asunto que la Sala debe resolver**

Debe la Sala considerar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 13 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que se inhibe de resolver de fondo por inepta demanda, cuando no se habría escogido la acción correcta para instaurar la litis, en razón de que el acuerdo de pago por el que se demanda no constituye acto administrativo, tampoco contrato estatal, de donde no procedería resolver sobre el enriquecimiento alegado, ni disponer la indemnización de perjuicios.

Debe, en consecuencia la Sala estudiar los hechos probados y, de esta forma, resolver lo que corresponde.

**2.1 Hechos probados**

Serán tenidos en cuenta los documentos aportados por la parte actora en las oportunidades legales, los remitidos por la entidad pública demandada*,* las respuestas de diversas autoridades a los requerimientos del Tribunal y los testimonios recibidos en el curso del presente asunto, pues se trata de pruebas decretadas y practicadas dentro de las oportunidades procesales.

De conformidad con el acervo probatorio que reposa en la actuación, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

**1.** El 21 de mayo de 1993, los señores Juan Alvarado Retamozo, alcalde del municipio de Sabanagrande, Miller García Cobo, Cesar Augusto Barrios Reales y Adalberto Santo Tovar suscribieron el contrato administrativo de arrendamiento de las instalaciones del Matadero Municipal de Sabanagrande, por un plazo de cinco (5) años y por un valor de $45 000 000. Convinieron:

*“Cláusula primera. El municipio de Sabanagrande da en arrendamiento a los arrendatarios el inmueble donde funciona el Matadero Municipal con sus mejoras y anexidades, ubicado en la banda occidental de la carretera oriental del Atlántico, cuyas medidas y linderos son los siguientes (..). Además del inmueble descrito, son objeto de arrendamiento los implementos y equipos que forman parte del inmueble para el funcionamiento del matadero, los cuales se encuentran detallados en el inventario que se anexa a este contrato, equipo que los arrendatarios manifiestan haber recibido en buen estado de mantenimiento y conservación y por lo tanto a entera satisfacción”* (fls. 22-25 cuaderno 1).

El 5 de junio siguiente, las partes firmaron el acta de entrega del inmueble e incluidos los elementos necesarios para la actividad económica (fls. 26-30 cuaderno 1).

**2.** El 27 de septiembre de 1995, mediante resolución n.º 3814, el Ministro de Hacienda y Crédito Público autorizó la práctica de visitas de inspección a los libros de contabilidad y demás soportes contables de las empresas y entidades recaudadoras de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, por parte del Auditor Interno del Fondo Nacional del Ganado, con el objeto de asegurar el pago de la misma (fls. 60-61 cuaderno 1).

**3.** El 13 de noviembre de 1996, el señor Armando Sanz Carrillo, administrador del Matadero Municipal de Sabanagrande, dio cuenta al Presidente de Fedegan que la liquidación de los impuestos de que trata la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994 eran realizadas por los señores Asdrúbal Botero y Genaro Pérez, anotando que ellos eran *“los encargados de pagar dicho impuesto”* (fl. 91 cuaderno 1).

**4.** El 4 de diciembre siguiente, el señor José Asdrúbal Botero García remitió al señor Jorge Visbal Martelo, Presidente Ejecutivo de Fedegan, la relación de reses sacrificadas en la Matadero de Sabanagrande, correspondiente a los meses de marzo, abril, mayo, junio y julio de ese año. Al tiempo, adjuntó los comprobantes de consignación por las sumas de $51 320 744, *“quedando pendiente los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre por valor de $38.973.043”*. Propuso el pago del saldo en tres cuotas mensuales de igual cifra, en los meses de enero, febrero y marzo de 1997. Solicitó, además, exoneración de los intereses causados. Por último, anotó que en el mes de diciembre procedería a liquidar mensualmente los impuestos de “matanza” que genere el matadero (fl. 83 cuaderno 1).

**5.** El 12 de agosto de 1997, los señores José Asdrúbal Botero García y Genaro Rafael Pérez Gómez, demandantes; Jesús Emilio Rivera, auditor interno del Fondo Nacional del Ganado y Álvaro Díazgranados, visitador del departamento del Atlántico, suscribieron un documento que denominaron “acuerdo de pago”, con el siguiente contenido:

*“En Barranquilla a los doce (12) días del mes de agosto de 1997, a las 12:30 p.m. se reunieron los señores Asdrúbal Botero y Genaro Pérez, administradores del Matadero de Sabanagrande (Atlántico) y Jesús Rivera, Auditor Interno del Fondo Nacional del Ganado y el señor Álvaro Díazgranados, Visitador del departamento del Atlántico, para analizar el valor adeudado por conceptos de las cuotas de Fomento Ganadero Lechero, hasta el 30 de junio de 1997, que según comunicación AI-499 de 11 de agosto/97 acienden (sic) a la suma de $63.848.988.*

*Sobre este valor presentaron dos (2) consignaciones por valor de $10.286.796 y $14.133.077 para un total de $24.419.873, efectuadas el 12 de agosto/97.*

*El saldo al 12 de agosto/97 por concepto de cuotas es de $39.429.115, los cuales proponen cancelar en tres (3) cuotas así:*

*Agosto 31/97 cheque No. 6666586 del Banco Popular por $13.143.038.*

*Septiembre 30 cheque No. 6666587 del Banco Popular por $13.143.038*

*Octubre 31/97 cheque No. 6666588 del Banco Popular por $13.143.039.*

*Sobre el valor de los intereses de mora los cuales a julio 31/97 asciende a la suma de $30.932.090, los señores administradores del Matadero Sabanagrande (Atlántico) presentarán solicitud formal a la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado, para que dada las razones se les exonere del pago de dicho monto.*

*Firmas quienes (sic) intervienen:*

*Administradores Matadero Sabanagrande (Atlántico):*

*Asdrúbal Botero Genaro Pérez*

*Por el Fondo Nacional del Ganado:*

*Jesús Rivera Álvaro Díazgranados”* (fl. 21 cuaderno 1)*.*

**6.** El 22 de junio de 1999, el señor José Asdrúbal Botero García solicitó al señor Jesús Emilio Rivera Bocanegra, Auditor Interno de Fedegan, *“aplazamiento para poder cancelar los recaudos de impuestos de degüello a cargo de la entidad Fedegan, correspondiente al mes de abril y mayo de 1999”*, equivalente a la suma de $28 960 438, proponiendo un año para su pago, mediante abonos parciales. Al tiempo, solicitó fuera exonerado de los intereses de mora y de plazo. Puso de presente que la petición obedecía a la *“necesidad de dar por terminado el contrato de arrendamiento del Matadero de Sabanagrande a partir del 5 de junio de 1999[[3]](#footnote-3)”* (fl. 82 cuaderno 1).

**7.** La Federación Colombiana de Ganaderos –Fedegan- allegó al *a quo* la certificación de los pagos realizados por cuenta del Matadero de Sabanagrande, sin incluir los periodos comprendidos entre el 21 de mayo de 1993 y abril de 1994, en la medida en que el Fondo Nacional del Ganado inició el recaudo en el mes de mayo del último año en mención. Así mismo, adjuntó copia del acuerdo de pago de 12 de agosto de 1997 y de dos oficios suscritos por el administrador del matadero de 17 de abril de 1995 y 13 de noviembre de 1996.

La certificación es del siguiente contenido:

*“El suscrito Auditor Interno del Fondo Nacional del Ganado*

*Certifica:*

*Que de acuerdo a los archivos y registros del Fondo Nacional del Ganado figura como recaudador de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero el Matadero Municipal de Sabanagrande.*

*Que según consta en comunicación de noviembre 13 de 1996, suscrita por el señor Armando Sanz Carrillo, como administrador de dicho matadero y a través del descuento sobre el valor de las pieles recibidas, tal como se indica en la mencionada comunicación, los señores Asdrúbal Botero y Genaro Pérez,* ***por cuenta y delegación del Matadero de Sabanagrande recaudaron la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero****, contribución parafiscal de naturaleza pública con destinación específica y en consecuencia, en virtud de tal delegación y por cuenta del Matadero Municipal de Sabanagrande, la transfirieron a la cuenta especial “Fondo Nacional del Ganado”, como lo ordena la Ley 89 de 1993.*

*Que en los archivos y registros del Fondo Nacional del Ganado figuran transferencias por cuenta del Matadero de Sabanagrande, por concepto de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, por los periodos y valores que se relacionan a continuación:*

*(..)”* (negrillas y subrayas fuera de texto)*.*

En la certificación se relacionan las cuotas pagadas entre los meses de mayo a diciembre de 1994, enero a diciembre de 1995, 1996 y 1997 (fls. 137-140 cuaderno 1).

Y los oficios suscritos por el administrador del matadero dan cuenta de i) la no utilización de talonarios de recaudo individual, *“porque descuentan el impuesto para Fedegan del valor de las pieles que se pagan a los firmadores y que luego se consignan en la cuenta nacional del Banco Ganadero”* y ii) la relación de las reses sacrificadas en los meses de enero, febrero y mayo de 1995. Finalmente, ponen de presente que la liquidación y pago del impuesto estaba a cargo de los señores Asdrúbal Botero y Genaro Pérez (fls. 142-143 cuaderno 1).

**8.** El 31 de octubre de 2005, el *a quo* adelantó diligencia de inspección judicial al Matadero Municipal de Sabanagrande, con intervención de peritos. En el acta consta que el personal del despacho fue atendido por quien entonces administraba y lo hacía desde el 30 de junio de 2002, quien informó *“que en esa oficina no se tienen libros de administraciones anteriores, aportando copia del contrato de arrendamiento actual”*. Empero se obtuvieron los recibos de cánones pagados por los señores Miller Mejía Cobo, Cesar Augusto Barrios y Adalberto Santos Tovar en el año de 1995, por valor de $1 108 825 por mes. Así mismo, fue aportado el contrato de arrendamiento suscrito por el ente territorial con los antes nombrados, de 21 de mayo de 1993, por un plazo de cinco años y cuya vigencia terminó el 10 de febrero de 1998. Recibos que se allegaron al plenario como parte de la diligencia (fls. 173-180 cuaderno 1).

**9.** En la actuación reposan veinte recibos que dan cuenta de las diversas consignaciones efectuadas por los señores José Asdrúbal Botero, Genaro Pérez a la cuenta del Fondo Nacional del Ganado y Fedegan, en los Bancos de Colombia y Ganadero (fls. 32-55 cuaderno 1).

**10.** También obran las declaraciones de los señores Ramón Arturo y Rafael Eduardo Pérez Pérez.

El primero, interrogado por el conocimiento de *“pagos-dineros parafiscales que cancelaron los señores José Asdrúbal Botero y Genaro Pérez a favor de Fedegan para el año de 1997”*, respondió que para ese entonces se desempeñó como cajero -sin decir de qué entidad-, *“giramos plata directamente al matadero y pago de impuestos y Fedegan a la vez”*. Anotó que fue autorizado para *“hacer los pagos. Al matadero le pagábamos en cheque y en efectivo. El matadero se descontaba (sic) los impuestos de degüello. En algunas ocasiones pagábamos con pieles”*.

Preguntado por qué condición tenían los antes nombrados, *“con relación al Matadero de Sabanagrande”*, contestó que *“ellos eran usuarios del matadero”*, quienes sacrificaban aproximadamente unas setenta reses diarias. Interrogado por *“cuántas personas después de los señores José Asdrúbal Botero y Genaro Pérez sacrificaban ganado en el matadero, para la fecha del año 1997, hacía atrás”*, respondió que *“en esa época estamos matando quince firmadores entre ellos Edgardo Ariza, Gabriel Díaz, Eduardo Lafaurie”*, sacrificando aproximadamente 250 reses diarias (fls. 109-110 cuaderno 1).

El segundo deponente, por su parte, preguntado por si *“le consta sobre algunos pagos de órdenes parafiscales que realizó o realizaron los señores José Asdrúbal Botero y Genaro Pérez para el año 97 en favor de Fedegan, por concepto de degüello de ganado”*, contestó *“si me consta. Yo realicé las consignaciones a favor de Fedegan que hacían los señores José Asdrúbal Botero y Genaro Pérez, por concepto de degüello de ganado, en razón a que laboro con ellos (..), hice varias consignaciones, yo me imagino que el total asciende a unos 1.000 millones de pesos (..), a través del Banco Ganadero”* (fls. 111-112 cuaderno 1).

**2.2 Análisis del caso**

**2.2.1 La acción procedente**

La parte actora, en ejercicio de la acción contractual, solicita que se declare la nulidad de un acuerdo de pago y el enriquecimiento sin causa de los demandados; se ordene la devolución de las sumas entregadas y se disponga la reparación de los perjuicios ocasionados.

No obstante, el *a quo* se declaró inhibido para fallar, por inepta demanda. Consideró que en el *sub lite* *“no aparece claramente definida la vía intentada por el actor”*, al tiempo que se solicitan pretensiones de nulidad, nulidad y restablecimiento, contractual y reparación directa, *“acciones que son excluyentes entre sí, originándose en consecuencia una indebida acumulación”* (fls. 270-279 cuaderno ppal.).

En la alzada los demandantes insistieron en la procedencia de la acción contractual y en la reparación de los daños causados por el pago de lo no debido.

Cabe anotar que, al margen de la acción ejercida, el juez está obligado a aplicar el principio *iura novit curia,* dada la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y resolver de fondo, salvo que esto no resulte posible por violación de normas de superior jerarquía que el acceso a la justicia.

Sobre el deber del juez de aplicar el principio *Iura Novit Curia*, la Sala ha sostenido*[[4]](#footnote-4)*:

*“Así pues, a pesar de que en el caso sub judice la demanda ─a semejanza de lo relatado en el pronunciamiento varias veces referido─ fue presentada con invocación de la acción de controversias contractuales, podría pensarse que el juez se encuentra llamado, en aplicación del principio iura novit curia al igual que del mandato constitucional que impone la prevalencia del derecho sustancial respecto de las ritualidades procedimentales ─artículo 228 superior─, a interpretar los términos del libelo inicial del proceso con el necesario respeto por la causa petendi para establecer que, en realidad, el accionante lo que reclama es el reconocimiento y orden de pago de las compensaciones derivadas de la configuración de un supuesto enriquecimiento sin causa en detrimento suyo, por manera que una hipotética ‘inadecuada escogencia de la acción por parte del actor no constituya impedimento para emitir un fallo de fondo. Asumir una posición contraria sería rendirle un culto injustificado a la forma por la simple forma, con desconocimiento del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial consagrado en el artículo 288 (sic) superior, en virtud del cual el juzgador está en el deber de interpretar la demanda, establecer la materia del litigio, con prescindencia de la forma’[[5]](#footnote-5).*

La acción contractual procede cuando la controversia gira en torno al contrato, por actos, hechos u omisiones que tienen que ver con la celebración, ejecución o liquidación, de modo que corresponda establecer el alcance de lo convenido y la conducta de los extremos contractuales durante su ejecución. Sin perjuicio que la misma acción procede frente a los actos contractuales proferidos por la entidad estatal contratante en las etapas de ejecución y liquidación. Ahora, si la inconformidad tiene que ver con prestaciones cumplidas más allá de lo acordado o ajenas al acuerdo, se ha considerado que lo procedente tiene que ver con reclamar por el daño causado haciendo uso de la acción de reparación directa, sin que el ejercicio de la acción contractual impida decidir de fondo[[6]](#footnote-6).

En el caso *sub examine*, el demandante promovió la acción contractual, consagrada en el artículo 87 del C.C.A., modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, a cuyo tenor se lee:

*“Artículo 87. De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.*

*(..)”.*

Como se observa, del contenido de la norma transcrita, la acción contractual se dirige a declarar la existencia de un contrato, no a constituirlo, esto es procede en la medida en que las partes efectivamente convinieron y perfeccionaron su voluntad, **haciendo nacer a la vida jurídica una relación obligacional**[[7]](#footnote-7).

Esto es, una de las pretensiones de la acción contractual bien puede estar dirigida a que se declare la existencia del contrato en eventos en los que realmente el acuerdo de voluntades **generador de obligaciones** surgió con sujeción a las formalidades legales, pues es posible que, por una u otra razón, tal reconocimiento devenga en necesario, cuando por alguna de las partes o por ambas se desconoce[[8]](#footnote-8).

No se trata pues, de que, a través de una sentencia judicial, se le dé vida a un negocio jurídico que no concretó una entidad pública, tampoco de suplir la voluntad de las partes en la forma dispuesta por el ordenamiento jurídico para la formación de la relación jurídica. Ahora, para el caso de los contratos estatales, la formalidad del escrito, contentivo del acuerdo, en cuanto, requisito *ad solemnitatem* para su perfeccionamiento (artículo 41 de la Ley 80 de 1993[[9]](#footnote-9)), no se suple promoviendo una acción contractual, de por sí declarativa y no constitutiva de derechos.

Observa la Sala que cuando se incoa, como en el *sub lite*, la acción relativa a controversias contractuales consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, a través de su ejercicio se busca el reconocimiento de **pretensiones derivadas de un contrato estatal**. Si bien la norma contempla que *“Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad…”*, lo cierto es que tal declaración no es procedente en todos los casos.

Por regla general, los contratos estatales deben constar por escrito. Tal es la forma que deben adoptar dichos actos para existir jurídicamente y quedar perfeccionados, es decir, para que sean válidos desde la perspectiva estrictamente formal *(requisito ad solemnitatem o ad substanciam actus);* siendo así, no tendría sentido, en principio, solicitar la declaración de existencia de un contrato que debe constar por escrito -a través de la acción contractual-[[10]](#footnote-10).

En los términos del artículo 1495 del Código Civil, el contrato o convención es un acto en el que una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 864 del Código de Comercio, el contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial y, salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta.

De estas definiciones se concluye que lo que determina que un negocio jurídico sea específicamente un contrato es la autonomía de la voluntad, en orden a generar obligaciones y la pluralidad de partes.

Para que resulte obligatorio lo pactado es necesario que quien concurra sea legalmente capaz y exprese su consentimiento con libertad, libre de apremios, errores o engaños y convenga un objeto y causa lícitas, como lo dispone el artículo 1502 del Código Civil.

El contrato es ley para las partes, generadora de obligaciones que no puede ser invalidada sino por mutuo consentimiento o por causas legales y ejecutarse de buena fe, según lo pactado, la naturaleza de la obligación o lo que por ley le pertenezca (arts. 1602 y 1603 C.C.).

De ahí que, para que un contrato produzca los efectos perseguidos, tiene que contar con los elementos que son de su esencia y haber cumplir con los requisitos y las formalidades constitutivas que prevén las normas jurídicas en orden a su formación o nacimiento, así como aquellos necesarios para su regularidad. Solo así es dable reputar la existencia que se depreca y así mismo pronunciarse sobre su validez, ejecución, terminación y liquidación.

Es claro entonces que la existencia difiere de la validez del negocio jurídico. La nulidad o invalidez se predica de un negocio que reunió los elementos establecidos en la ley para que se pueda reputar su existencia; pero que el ordenamiento repudia por adolecer de un vicio que conlleva una drástica y condigna sanción, cual es, su destrucción. El negocio inexistente de entrada no produce efecto alguno, lo que ocurre cuando no reúne los elementos esenciales o de existencia o las formalidades *ad substantiam actus*; en cambio, el negocio inválido alcanza a existir y surte efectos, susceptibles de ser aniquilados por los motivos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico[[11]](#footnote-11).

De conformidad con la teoría general, los contratos se pueden clasificar, en relación con las exigencias legales para su eficacia, existencia y validez, en reales, solemnes y consensuales, según la definición que incorpora el artículo 1500 del Código Civil[[12]](#footnote-12); dentro de estas categorías, la predominante y general es la de los consensuales, es decir, ante la falta de una norma que califique cierto contrato como real o solemne se considerará consensual y, por ende, bastará con el consentimiento de las partes respecto de sus elementos esenciales para que se perfeccione.

Analizados los elementos de juicio allegados al proceso, la Sala considera que la situación que se presenta en *sub iudice*, no hace procedente la declaración de nulidad del acuerdo de pago, en la medida en que no existe el menor elemento de juicio que permita deducir que las partes recorrieron un camino tendiente a definir el negocio jurídico. Tampoco lo convenido generó obligación alguna y, en ese sentido, para la Sala resulta claro que no surgió el contrato que, según la demanda, las partes celebraron. Se convino sí en pagar una obligación, lo que denota el reconocimiento del vínculo, no su constitución, en orden a extinguir la relación. Última relativa a la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, como contribución parafiscal, creada mediante la Ley 89 de 1993. Por tal razón, deviene en improcedente invocar la declaración de existencia de la relación sin que ello impida definir la controversia.

En el presente asunto, la discusión principal se centró en el daño ocasionado por un pago que, según se afirma, no tendría que haber ocurrido, por falta de respaldo contractual.

Ahora, la Sección Tercera, en sentencia de unificación de 19 de noviembre de 2012[[13]](#footnote-13), amén de abandonar la jurisprudencia imperante sobre el enriquecimiento sin causa como fuente obligacional, autónoma, aunque subsidiaria, resolvió de fondo sobre la reparación reclamada en el marco de una acción contractual. Al tiempo, señaló la procedencia de la acción de reparación directa para definir la litis, relativa a las prestaciones generadas al margen del contrato estatal. Respecto de la acción se sostuvo:

*“Emerge por consiguiente que la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro.*

*Luego es en ese ámbito y de esta manera como debe entenderse la autonomía de la actio de in rem verso, lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental.*

*(..)*

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

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

La Sección sostuvo que la autonomía de la *actio in rem verso* es más de carácter sustancial que procedimental. De suerte que nada impide de que, en el marco de la acción contractual, se resuelva de fondo sobre el reconocimiento del enriquecimiento sin causa, logrando así solventar la controversia planteada.

Sin perjuicio de que es la acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo la llamada a resolver los litigios generados por el enriquecimiento sin causa y la consiguiente compensación patrimonial, entendida por la Sala como reparación por un hecho, operación u omisión de la administración.

De ahí que la Sala, en el caso *sub exámine*, proceda a analizar la responsabilidad de la administración por los perjuicios que, en sentir de la parte actora, le fueron causados con el pago de lo no debido, por concepto de Cuota de Fomento Ganadero y Lechero.

**2.2.2 Juicio de responsabilidad**

De acuerdo con el artículo 90 de la Carta Política, *“[e]l Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”*. Al respecto, esta Corporación ha precisado que, aunque el ordenamiento jurídico no prevé una definición de daño antijurídico, éste hace referencia a *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”*[[14]](#footnote-14).

La Corte Constitucional ha sostenido que *“(..) la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable”*[[15]](#footnote-15).

Sobre la noción de daño antijurídico, esta Sección ha definido que *“consistirá siempre en la lesión patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar”*[[16]](#footnote-16). En este sentido, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado, impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad ante las cargas públicas.

En este marco, el Estado no solo debe respetar sino también garantizar los derechos, lo cual implica asumir conductas no solo tendientes a no ejercer actos contrarios a los intereses legítimos de los asociados, sino también a impedirlos y tomar las medidas necesarias para que estos se garanticen, realicen y prevalezcan en todos los casos.

Postulado constitucional que se confunde con la existencia misma del Estado y de sus autoridades públicas, en los términos de los artículos 1º y 2º constitucionales, al punto que su vulneración, por acción u omisión, hace responsables de los daños causados.

Como se observa, el 12 de agosto de 1997, los señores José Asdrúbal Botero García y Genaro Rafael Pérez Gómez, demandantes; Jesús Emilio Rivera y Álvaro Díazgranados, auditor interno del Fondo Nacional del Ganado y visitador del departamento del Atlántico, respectivamente, acordaron el pago del *“valor adeudado por conceptos de las cuotas de Fomento Ganadero Lechero, hasta el 30 de junio de 1997, que según comunicación AI-499 de 11 de agosto/97 acienden (sic) a la suma de $63.848.988”.*

Es de anotar que para el reconocimiento de lo ocurrido no deviene en relevante analizar la capacidad del auditor y visitador para comprometer al fondo y al departamento, pues la Sala no se enfrenta a un vínculo jurídico generador de obligaciones, sino a la voluntad de extinguir una obligación consagrada en la ley y, al respecto, es sabido que el pago bien puede provenir de un tercero.

Se conoce también que los actores presentaron dos (2) consignaciones por las sumas de $10 286 796 y $14 133 077, para un total de $24 419 873, realizadas el mismo día y que el saldo a la fecha, por el mismo concepto, era de $39 429 115 y que al respecto los deudores propusieron su pago, en tres (3) cuotas a saber:

*“Agosto 31/97 cheque No. 6666586 del Banco Popular por $13.143.038.*

*Septiembre 30 cheque No. 6666587 del Banco Popular por $13.143.038*

*Octubre 31/97 cheque No. 6666588 del Banco Popular por $13.143.039.*

*Sobre el valor de los intereses de mora los cuales a julio 31/97 asciende a la suma de $30.932.090, los señores administradores del Matadero Sabanagrande (Atlántico) presentarán solicitud formal a la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado, para que dada las razones se les exonere del pago de dicho monto”* (fl. 21 cuaderno 1)*.*

Cabe recordar que la Ley 89 de 1993 creó el Fondo Nacional del Ganado y la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, como contribución parafiscal, equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio (artículo 2º). Las cooperativas de leche quedaron exentas del recaudo originado en compras de leche a los productores cooperados. Sin embargo, mediante decisión de su Consejo Administrativo podían participar en la mencionada contribución para los fines previstos en la ley (parágrafo artículo 2º).

La cuota correspondiente por cabeza de ganado sacrificado, al momento del sacrificio, sería recaudada por los mataderos públicos o privados y en subsidio por las Tesorerías Municipales en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio. Y, la cuota correspondiente al precio de litro de leche, por personas naturales o jurídicas, compradoras para procesarla en el país (artículo 6º).

Los recaudadores de la cuota están en el deber de mantener los recursos en una cuenta separada y obligados a depositarlos dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada "Fondo Nacional del Ganado".

De acuerdo con la Ley 6ª de 1992 en su artículo 114, el auditor interno del Fondo Nacional del Ganado estaba facultado para adelantar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las empresas y entidades recaudadoras, con previo visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para asegurar el debido pago de la Cuota de Fomento prevista en la ley (parágrafo artículo 6º).

Dicha normativa creó, además, el Fondo Nacional del Ganado, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, el cual se ceñiría a los lineamientos de políticas del Ministerio de Agricultura para el desarrollo del sector pecuario. El producto de las Cuotas de Fomento se llevaría a una cuenta especial, bajo el nombre de Fondo Nacional del Ganado, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley (artículo 3º).

Los recursos del Fondo Nacional del Ganado tienen una destinación específica, a saber:

*“1.- La comercialización de carne y leche destinada a los estratos sociales de medianos y bajos ingresos.*

*2.- El apoyo a la exportación de ganado, carne y leche.*

*3.- Cofinanciar la inversión en infraestructura física y social complementaria en las zonas productoras.*

*4.- La investigación científica y tecnológica y la capacitación en el sector pecuario.*

*5.- La asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la capacitación para incrementar la productividad en la industria ganadera.*

*6.- La promoción de cooperativas cuyo objeto sea beneficiar a los productores y consumidores.*

*7.- La financiación de programas y proyectos de fomento ganadero desarrollado por los fondos ganaderos con interés de fomento.*

*8.- Efectuar aporte de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector pecuario.*

*9.- La organización de industrias con sistemas eficientes de comercialización que permitan en ciertos casos subsidiar los precios de la carne y de la leche, alimentos concentrados, subproductos de la carne y de la leche, para los consumidores de bajos ingresos.*

*10.- Los demás programas que, previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo procuren el fomento de la ganadería nacional y la regulación de los precios de los productos.*

*PARÁGRAFO 1º. El Fondo deberá destinar, por lo menos un 10% de sus ingresos al fomento del consumo de leche y carne en favor de los sectores de bajos ingresos.*

*PARÁGRAFO 2º. Los programas de investigación se realizarán con las corporaciones mixtas que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología”* (artículo 4º).

La Ley 89 de 1993 prevé que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contrataría con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN-, la administración y recaudo final de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero (artículo 7º).

De conformidad con el artículo 34 de la Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, corresponde al Gobierno vigilar que las personas obligadas a pagar o recaudar contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, cumplan con sus respectivas obligaciones.

El Decreto 696 de 1994, por su parte, por el cual se reglamenta la Ley 89 de 1993, señala como sujeto pasivo de la contribución a *“****toda persona natural o jurídica que produzca carne*** *y/o leche en el territorio nacional, con la excepción consagrada en el Parágrafo 1, Articulo 2 de la Ley 89 de 1993”* (artículo 4º) (negrillas y subrayas fuera de texto).

Respecto de los obligados al recaudo se tiene:

*“1.* ***Los mataderos*** *públicos o privados que cuenten con una infraestructura técnica, administrativa y contable adecuada. Los requerimientos mínimos de esa infraestructura serán señalados por el Ministerio de Agricultura, previa concertación con la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado. En los municipios o poblaciones donde no exista matadero con la infraestructura adecuada, los recaudos serán efectuados por las tesorerías municipales, al momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio.*

*2. La persona natural o jurídica que compre leche cruda al productor, o aquella que siendo productor la procese y/o comercialice directamente en el país.*

*3. Las cooperativas lecheras recaudarán la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero por concepto de compra de leche realizadas a los productores no cooperados y a los cooperados cuando su consejo de Administración decida participar en el Fondo Nacional del Ganado”* (artículo 5º) (negrillas y subrayas fuera de texto).

Los recaudadores de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero responden por el valor de las sumas recaudadas, por las cuotas dejadas de recaudar y por las liquidaciones equivocadas o defectuosas (artículo 6º), para el efecto, los recursos se mantienen en una cuenta contable separada y deben depositarse dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada "Fondo Nacional del Ganado” que para el efecto abriera la entidad administradora; al igual que enviar mensualmente al ente administrador, una relación pormenorizada de los recaudos, firmada por la persona natural o por el representante legal de las entidades obligadas a realizarlos (artículo 7º).

En cuanto a la naturaleza del gravamen, en sentencia C-253 de 1995[[17]](#footnote-17), la Corte Constitucional señaló:

*“1.1 La cuota de fomento ganadero y lechero, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 89 de 1993, tiene el carácter de contribución parafiscal. En efecto, la cuota representa una contrapartida a cargo de un sólo conjunto de personas, que no corresponde al universo de los contribuyentes (ibid, art. 2); el producto de las erogaciones, en lugar de engrosar el erario público, se destina a la constitución e incremento de un fondo especial (ibid, art. 3) cuyo objeto consiste en adelantar acciones que benefician al sector económico al cual pertenecen quienes deben asumir el pago de la cuota (ibid, art. 4); una entidad gremial - FEDEGAN - en virtud de un contrato que celebre con la Nación, administrará y recaudará las cuotas de fomento ganadero y lechero, ciñéndose a las órdenes e instrucciones de la junta directiva del anotado fondo, la que tendrá una composición mixta (representante de la Nación y del sector ganadero y lechero) (ibid, art. 5)”.*

Dicha contribución responde a las características que la Corte ha asociado a la parafiscalidad:

*"Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación.*

*De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término "contribución parafiscal" hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado[[18]](#footnote-18).*

*Las contribuciones parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos distintos de las entidades territoriales, o de asociaciones de interés general, sobre usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la administración que, al no ser integradas al presupuesto general del Estado, se destinan a financiar gastos de dichos organismos[[19]](#footnote-19)".*

La definición general de los elementos del tributo, esto es el sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, son competencia del legislador. Si la norma que pretende establecerlo no los señala, no hay gravamen, pues la reserva legal en materia impositiva lo impide (C.P., art. 150-12).

Aunado a lo anterior, en la oportunidad a la que se hace mención, la Corte puntualizó:

*“En el campo de las contribuciones parafiscales, dado que su administración y recaudo usualmente se confía a particulares, menos todavía se puede introducir una excepción al principio examinado, así se esgriman argumentos sobre su naturaleza especial o "sui generis". Por el contrario, esta especie de tributación, requiere como la que más precisión sobre sus extremos esenciales, la que dista de efectuarse con la mera indicación del "sector gravado", olvidando que en materia jurídica debe hablarse siempre de sujeto pasivo de la obligación tributaria. El peligro en este caso no se reduce a que el ejecutivo pueda asumir para sí la función impositiva asignada a los órganos electivos, sino que ésta se traslade a la órbita de los particulares, esto es, se privatice”.*

En relación con los sujetos pasivos de la contribución, la Corte distinguió entre la cuota de fomento lechero y la de fomento ganadero. Al respecto, señaló:

*“2. No parece que exista dificultad en admitir que el sujeto pasivo de la cuota de fomento lechero sea el productor de leche. La disposición legal dice claramente que la cuota, equivalente al 0.5 %, se aplica al precio del litro de leche "vendida por el productor". De otra parte, es igualmente innegable que el hecho generador de la contribución parafiscal, se predica de la venta de la leche. En este sentido, no se observa que el Legislador haya violado la Constitución, pues, los elementos esenciales de la contribución, han sido fijados directamente por la ley.*

*3. La determinación de la cuota de fomento ganadero, en cambio, ha dado lugar a dificultades de interpretación. Es evidente que, si éstas son insuperables, la norma es inexequible, pues la ley debe fijar de manera clara e inequívoca los elementos de la obligación tributaria (C.P., art. 338). Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, puede suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexequibilidad. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.*

*4. La Corte admite que el artículo 2 de la Ley 89 de 1993 no corresponde a la mejor técnica normativa ni a una correcta construcción idiomática. Sin embargo, analizado con atención su texto, es posible derivar de él una interpretación razonable sobre su contenido y alcance”.*

Lo anterior, para concluir que el sujeto pasivo de la cuota de fomento ganadero es el productor, el sujeto activo la Nación-Fondo Nacional del Ganado y el hecho generador es el sacrificio del ganado, que se determina con el recaudo, considerado como *“(..) una manifestación material externa del cambio de activos que se ha producido en la esfera del productor (dinero a cambio de ganado). El hecho imponible - cambio de activos - que se realiza o verifica efectivamente al configurarse el denominado hecho generador de la obligación tributaria - en este caso el sacrificio del ganado -, está a su turno vinculado con la condición económica de productor de ganado que, obviamente, por ser beneficiario directo del destino de la contribución parafiscal, debe asumir la carga que le corresponde en proporción a la cabezas de ganado finalmente sacrificadas”*.

De conformidad con el acervo probatorio que reposa en el plenario y la normatividad que regula la materia, la Sala encuentra acreditado que los señores José Asdrúbal Botero García y Genaro Rafael Pérez Gómez eran usuarios del Matadero Municipal de Sabanagrande. Utilizaban sus instalaciones para sacrificar ganado –setenta reses diarias-, pagando por ello con cheques, efectivo o pieles, en su condición de sujetos pasivos de la contribución. De ello dan cuenta las declaraciones de los señores Ramón Arturo y Rafael Eduardo Pérez Pérez.

Aunado a lo anterior, la prueba documental que obra en el proceso, particularmente los oficios y la certificación emanada del auditor interno del Fondo Nacional del Ganado, permiten establecer que los demandantes también actuaron como administradores del matadero municipal y, en tal condición liquidaron y recaudaron la contribución. Condición de la que da fe el documento de 12 de agosto de 1997, suscrito por los demandantes como “administradores del Matadero de Sabanagrande”; sin que medie prueba alguna de engaño, fuerza o coacción que invalide el pago; tampoco el compromiso de solventar lo debido.

Ahora, aunque no es dable sostener que los demandantes actuaron autorizados para el recaudo –pues ello no está acreditado en el proceso-, aunque en la comunicación de 13 de noviembre de 1996, suscrita por el administrador del matadero de la época, habrían actuado por *“****cuenta y delegación del Matadero de Sabanagrande, recaudaron la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y, en consecuencia, en virtud de tal delegación y por cuenta del matadero municipal, la transfirieron a la cuenta especial “Fondo Nacional del Ganado****”, como lo ordena la Ley 89 de 1993”*, lo cierto es que ejecutaron la labor registrando pagos entre los meses de mayo a diciembre de 1994, enero a diciembre de 1995, 1996 y 1997, de conformidad con los archivos que reposan en el Fondo Nacional del Ganado.

Gestión además acreditada con las comunicaciones de 4 de diciembre de 1996, suscritas por el señor José Asdrúbal Botero García, quien remitió al señor Jorge Visbal Martelo, Presidente Ejecutivo de Fedegan la relación del número de reses sacrificadas en el Matadero de Sabanagrande, correspondiente a los meses de marzo, abril, mayo, junio y julio de ese año, adjuntando los comprobantes de consignación y proponiendo forma de pago para la cancelación del saldo. En dicho documento, además, el actor anotó que en el mes de diciembre procedería a **liquidar** mensualmente los impuestos de *“matanza”* que genere el matadero (fl. 83 cuaderno 1).

El señor Armando Sanz Carrillo, administrador del Matadero Municipal de Sabanagrande, también dio cuenta al Presidente de Fedegan de la liquidación de los impuestos de que trata la Ley 89 de 1993 y el Decreto 696 de 1994 realizada por los señores Asdrúbal Botero y Genaro Pérez, *“encargados de pagar dicho impuesto”* (fl. 91 cuaderno 1).

Condición en la que, mediante oficio de 22 de junio de 1999, el señor Botero García solicitó al señor Jesús Emilio Rivera Bocanegra, auditor interno de Fedegan, *“aplazamiento* ***para poder cancelar los recaudos*** *de impuestos de degüello a cargo de la entidad Fedegan, correspondiente al mes de abril y mayo de 1999”*, equivalente a la suma de $28 960 438, proponiendo un año para su pago, mediante abonos parciales (fl. 82 cuaderno 1).

Si bien para los años en los que se hicieron los recaudos y se utilizó el Matadero Municipal de Sabanagrande, esto es entre 1994 y 1997, estaba vigente el contrato de arrendamiento suscrito el 21 de mayo de 1993, por el alcalde del municipio con los señores Miller García Cobo, Cesar Augusto Barrios Reales y Adalberto Santo Tovar, en la medida en que los actores no solo recaudaron sino que eran usuarios del Matadero de Sabanagrande, obligados al pago de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y, en tal condición liquidaron y recaudaron la contribución de que trata la Ley 89 de 1993 y su Decreto Reglamentario 696 de 1994, estaban en el deber de entregar los recursos recaudados.

De ahí que no resulte procedente acceder a las pretensiones de reintegro de las sumas pagadas por la contribución causada, comoquiera que, gestionado el recaudo, la entrega del producto deviene en imperativa, pues no es lícito que quien recaude valores por cuenta de un tercero los retenga para sí. Circunstancia que no da lugar a considerar el enriquecimiento sin causa en que los demandantes fundamentan su pretensión de reintegro, pues, como quedó explicado, su gestión se limitó a recaudar por cuenta de la Nación, Fondo Nacional del Ganado, única beneficiaria del valor recibido.

Sin condena en costas por no aparecer causadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”

**F A L L A**

**REVOCAR** la sentencia de 13 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico para, en su lugar **NEGAR LAS PRETENSIONES.**

En firme esta providencia, **REMÍTASE** la actuación al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**Magistrado**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

**Presidenta de la Subsección**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

**Magistrado**

1. Presentado el 6 de mayo de 2008. [↑](#footnote-ref-1)
2. El 27 de julio de 1999, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción contractual tuviera vocación de doble instancia era de $18 850 000 -artículos 129 y 132 del C.C.A. subrogados por el Decreto 597/88- y la mayor de las pretensiones de la demanda fue estimada por la parte actora en la suma de $303 506 870, en razón del acuerdo de pago de 12 de agosto de 1997, valor cancelado al Fondo Nacional del Ganado-Fedegan. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cabe anotar que el contrato de arrendamiento se suscribió el 21 de mayo de 1993, por un plazo de 5 años y el acta de entrega del inmueble se firmó el 5 de junio de 1993. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cita textual del fallo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; Sentencia del 29 de enero de 2009, expediente 15662, M.P.: Myriam Guerrero de Escobar. [↑](#footnote-ref-4)
5. Cita textual del fallo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; Sentencia del 29 de enero de 2009, expediente 15662, M.P.: Myriam Guerrero de Escobar. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado. Sección Tercera del Consejo de Estado. M.P. Jaime Orlando Santofimio, expediente 24897. [↑](#footnote-ref-6)
7. La jurisprudencia de la Sala ha manifestado reiteradamente, que el ejercicio de la acción contractual exige como presupuesto indispensable la existencia de un contrato, cuya acreditación debe realizarse de manera regular y oportuna dentro del proceso*.* Ver, por ejemplo:Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, expediente 14464, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, reiterada en sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente 16247, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de mayo de 2012, expediente 21580, C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencias de 30 de octubre de 2013, exp. 27880; de 26 de junio de 2014, exp. 30254, M.P. Danilo Rojas Betancourth, entre otras. [↑](#footnote-ref-8)
9. *“Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.* [↑](#footnote-ref-9)
10. Sentencia de 30 de enero de 2013, M.P. Carlos Alberto Zambrano, exp. 21130. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sentencia de 8 de marzo de 2007, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, exp. 15052. Reiteración en sentencia de 13 de noviembre de 2014, exp. 20818, con ponencia de quien elabora el presente fallo. [↑](#footnote-ref-11)
12. *“Artículo 1500.- El contrato es real cuando, para que sea perfecto, es necesaria la tradición de la cosa a que se refiere; es solemne cuando está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil; y es consensual cuando se perfecciona por el solo consentimiento.”* [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado. Sección Tercera del Consejo de Estado. M.P. Jaime Orlando Santofimio, expediente 24897. [↑](#footnote-ref-13)
14. Sentencia de 2 de marzo de 2000, expediente 11945, C.P. María Elena Giraldo Gómez. [↑](#footnote-ref-14)
15. Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996. [↑](#footnote-ref-15)
16. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de agosto de 2008, exp. 17042. [↑](#footnote-ref-16)
17. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [↑](#footnote-ref-17)
18. Corte Constitucional, sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón. [↑](#footnote-ref-18)
19. Corte Constitucional, sentencia C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [↑](#footnote-ref-19)