

ACCION DE REPARACION DIRECTA – Enriquecimiento sin justa causa – Objeto

La sociedad Sistemas Informáticos Jagot Ltda., mediante apoderado judicial, formuló demanda de reparación directa contra el Departamento de Cundinamarca, con el fin de que se le declare administrativamente responsable «de los perjuicios causados a la sociedad demandante con motivo del enriquecimiento sin causa o ventaja patrimonial obtenida por ésta entidad y menoscabo del patrimonio de la sociedad demandante».

COPIAS SIMPLES – Valor probatorio – Copia simple – Valoración – Valor probatorio

La Sala encuentra que algunos documentos fueron aportados al expediente en copia simple, respecto de su valoración resulta pertinente y oportuno destacar que esta Sala no los valorará los documentos, puesto que de acuerdo con el artículo 253 del C. de P. C., los documentos pueden aportarse al proceso en original o en copia, éstas últimas consistentes en la transcripción o reproducción mecánica del original; sumado a ello, el artículo 254 del C. de P. C., regula el valor probatorio de los documentos aportados en copia, respecto de los cuales señala que tendrán el mismo valor del original en los siguientes eventos: i) cuando hayan sido autorizados por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez en donde se encuentre el original o copia autenticada; ii) cuando sean autenticados por notario, previo cotejo con el original o con la copia autenticada que se le ponga de presente y iii) cuando sean compulsados del original o de la copia auténtica. [...] se debe tener, también, en cuenta la modificación que introdujo el artículo 11 de la Ley 1395 de 2010 al inciso 4 del artículo 252 del C. de P.C. [...] La inteligencia del artículo 11 de la Ley 1395 de 2010 indica que en todos los procesos se podrán valorar los documentos privados sin necesidad de su autenticación, siempre y cuando ellos hubieren sido elaborados por las partes y que, siendo emanados de terceros, no contengan estipulaciones de naturaleza dispositiva, contrario sensu, si el documento no hubiere sido elaborado por alguna de las partes en litigio o si, habiendo intervenido un tercero, contiene estipulaciones de naturaleza dispositiva será necesaria su autenticación en los términos del artículo 252 del C. de P.C. [...] dado que en el caso concreto los documentos aportados por la parte actora no cumplen alguno de los requisitos que el C. de P. C., establece para que se reputen auténticos, dichos documentos no pueden tener eficacia probatoria dentro de este proceso.

DOCUMENTO PRIVADO – Autenticidad – Requisitos

Si el documento aportado es de naturaleza privada, al tenor de lo dispuesto en el aludido artículo 252 del C. de P. C., éste se reputará auténtico en los siguientes casos: **i)** cuando hubiere sido reconocido ante el juez o notario, o judicialmente se hubiere ordenado tenerlo por reconocido; **ii)** cuando hubiere sido inscrito en un registro público a petición de quien lo firmó; **iii)** cuando se encuentre reconocido implícitamente por la parte que lo aportó al proceso, en original o copia, evento en el cual no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad; **iv)** cuando se hubiere declarado auténtico en providencia judicial dictada en proceso anterior, con audiencia de la parte contra quien se opone en el nuevo proceso, y **v)** cuando se hubiere aportado a un proceso, con la afirmación de encontrarse suscrito por la parte contra quien se opone y ésta no lo tache de falso.

ACTION IN REM VERSO – Reparación directa

La Sección unificó su posición en torno a que la pretensión del enriquecimiento sin justa causa se debe ventilar en sede judicial a través de la acción de reparación directa, limitando a tres hipótesis, reseñadas en el numeral 12.2 de la providencia que se cita, la procedencia excepcional de la mencionada pretensión cuando el enriquecimiento injustificado que se invoca proviene de la ejecución de prestaciones que debían estar amparadas por la celebración de un contrato estatal pero a cuya ejecución se hubiere procedido con pretermisión de las exigencias y/o formalidades de carácter legal.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Procedencia

La Sala encuentra que en el presente caso concreto no se configura una sola de las causales que permitirían la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin justa causa como fuente autónoma de la obligación de reparar por parte del Estado; por el contrario, los medios probatorios permiten evidenciar que la parte actora de consuno con la entidad pública demandada decidieron inobservar las reglas que rigen la contratación estatal –particularmente las que rigen los procesos de selección del contratista y las atinentes al perfeccionamiento del contrato estatal – para la realización de la instalación de los 130 puntos de cableado estructurado, 80 de los cuales fueron «legalizados» con posterioridad a la instalación. No sobra resaltar, como lo hizo la Sala Plena de la Sección en la

sentencia de unificación reseñada, que el reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa en el marco del proceso Contencioso Administrativo no tiene la finalidad de recompensar a las partes que han deliberada o voluntariamente actuado por fuera de la legalidad o en violación de las normas que rigen la contratación estatal, puesto que en tales eventos lo que se busca solamente es garantizar el equilibrio de las relaciones patrimoniales cuando quiera que un particular se pueda encontrar en alguna de las hipótesis señaladas anteriormente y por ello hubiere realizado unas prestaciones a favor de una entidad pública aún cuando ellas no hubieren tenido un soporte contractual [...] Por las razones expuestas, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, denegará las pretensiones de la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-26-000-1997-04761-01(21807)

Actor: SOCIEDAD SISTEMAS INFORMATICOS JAGOT LIMITADA

Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el día 11 de septiembre de 2001, mediante la cual se decidió:

“1. Negar las excepciones de incompetencia e inexistencia del contrato.

“2. Declarar extracontractualmente responsable al Departamento de Cundinamarca, por el enriquecimiento sin causa sufrido por la sociedad Sistemas Informáticos JAGOT Ltda., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

“3. Condenar al departamento de Cundinamarca a pagar a la sociedad Sistemas Informáticos JAGOT Ltda., la suma de quince millones cuatrocientos veintinueve mil seiscientos noventa y seis pesos con veintiséis centavos Mcte., (\$15.429.696.26).

“4. Negar las demás súplicas de la demanda.

“5. Téngase al Sr. Adelmo Vargas Velosa como litisconsorte de la parte actora.

“6. Dése cumplimiento a esta sentencia conforme [con] los artículos 176 y 177 del C.C.A.

“7. Sin condena en costas”.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.

En escrito presentado el día 30 de julio de 1997 (fl. 4 a 9 c 1), la sociedad Sistemas Informáticos Jagot Ltda., mediante apoderado judicial, formuló demanda de reparación directa contra el Departamento de Cundinamarca, con el fin de que se le declare administrativamente responsable *“de los perjuicios causados a la sociedad demandante con motivo del enriquecimiento sin causa o ventaja patrimonial obtenida por ésta entidad y menoscabo del patrimonio de la sociedad demandante”* (fl. 4 c 1).

En este sentido, la parte actora solicitó que, como consecuencia de la declaración de responsabilidad, se condene a la entidad demandada al pago de las siguientes sumas por concepto de perjuicios materiales:

“SEGUNDA: Condenar a la Gobernación de Cundinamarca (Secretaría de Salud), a pagar a la sociedad demandante la suma de veintiocho millones doscientos cincuenta y siete mil pesos (28'257.600.00) por concepto del valor correspondiente al menoscabo del patrimonio de la sociedad demandante, teniendo en cuenta las siguientes bases de liquidación:

“1. Veinticuatro millones doscientos noventa mil cuatrocientos pesos (24'290.400.00) por concepto de suministro e instalación de cincuenta (50) puntos del cableado estructurado para voz y datos y sus respectivos materiales realizado en las oficinas de la Secretaría de Salud de Cundinamarca, recibidos a satisfacción como demostraré y consta en documentos anexos.

“2. Tres millones novecientos sesenta y siete mil doscientos pesos (3'967.200.00) por concepto de mantenimiento y cambio de piezas y repuestos realizados por la sociedad demandante en los equipos de cómputo de la Secretaría de Salud de Cundinamarca, tal como consta en los respectivos recibidos a satisfacción de cada funcionario a quienes cuyos equipos se les practicó mantenimiento y cambio de piezas.

“TERCERA. Condenar a la Gobernación de Cundinamarca (Secretaría de Salud), a pagar a favor de la sociedad demandante el valor de los perjuicios con ocasión del enriquecimiento sin causa o ventaja patrimonial obtenida injustamente por ésta, incluyendo el daño emergente y el lucro cesante, así como la corrección monetaria y cualesquiera otros índices de ajuste monetario de tales sumas. Para tal efecto téngase en cuenta el valor del interés diario dejado de percibir sobre las sumas dejadas de cancelar por la Secretaría de Salud de Cundinamarca y el interés pagado sobre éstas sumas para cumplir con las obligaciones adquiridas con motivo del contrato, de acuerdo a las tasas de interés bancario vigentes, hasta la fecha del pago, desde el momento de la caducidad, esto es, el día de la terminación de los trabajos en la entidad demandada, el día 5 de febrero de 1996, tal como consta en la certificación del asesor de sistemas y jefe de Planeación (anexa).

“CUARTA: Que se condene a la Gobernación de Cundinamarca (Secretaría de Salud), al pago de las costas, agencias en derecho y demás gastos del proceso”.

2.- Los hechos.

La parte actora narró, en síntesis, que “[l]a Secretaría de Salud de Cundinamarca ... celebr[ó] contrato verbal con la sociedad Sistemas Informáticos Jagot Ltda., a través de su representante legal Carlos Monroy; cuyo objeto fue el suministro, adecuación e instalación del cableado estructurado para voz y datos en un total de ciento treinta (130) puntos” y su mantenimiento (fl. 5 c 1); afirmó que la sociedad cumplió con el objeto contractual.

Indicó que “del contrato celebrado únicamente se legalizó y canceló el correspondiente a ochenta (80) puntos mediante contrato No. 230-95 de fecha diciembre 20 de 1995” (fl. 6 c 1); señaló que en noviembre de 1996 solicitó el pago de los 50 puntos restantes y su mantenimiento, pero “la Secretaria de Salud de Cundinamarca de ese momento, Doctora Janeth Garzón Murillo, manifestó que a pesar de verificar la instalación de los cincuenta (50) puntos adicionales ésta verificación no constituyó validación del acuerdo verbal que se celebró con el anterior Secretario de Salud, y que era necesaria la existencia de un contrato formal para realizar el pago, reconociendo expresamente la realización de los trabajos y mantenimiento de acuerdo a lo informado por las personas encargadas de verificar las instalaciones...” (fl. 6 c 1).

3.- Contestación de la demanda.

Notificada del auto admisorio de la demanda (fl 15 c 1), la entidad territorial demandada, actuando mediante apoderado judicial, la contestó para oponerse a las pretensiones de la misma (fl. 23 a 29 c 1).

La entidad demandada afirmó que *“[n]o se puede predicar que existió contrato de obra sobre la instalación de 50 puntos adicionales entre la Secretaría de Salud y la Sociedad Sistemas Informáticos JAGOT LTDA, como se establece en el libelo de demanda”* (fl. 24 c 1), por cuanto, en su sentir, *“en el presente caso no se cumple con los presupuestos que la ley señala para que se configure por ende un contrato de obra. Ello porque cada una de las labores desarrolladas que afirma hizo la demandante no estaba fundamentado sobre la existencia de un contrato de obra”* (fl. 26 c 1).

Propuso a título de excepciones las de: *i)* falta de competencia, por inexistencia de relación contractual y *ii)* Inexistencia del contrato.

4.- Alegatos de conclusión en primera instancia.

4.1.- La parte actora presentó alegatos de conclusión en esta oportunidad procesal (fl. 77 a 91 c 1). Tras realizar un recuento de los medios de prueba obrantes en el proceso afirmó que *“en el caso presente, los elementos constitutivos del enriquecimiento sin causa están plenamente demostrados, tal como se desprende de la prestación efectuada por la Sociedad Sistemas Informáticos JAGOT LTDA., a la Secretaría de Salud de Cundinamarca, aumentando automáticamente su patrimonio ya que le suministró, adecuó e instaló en su totalidad 130 puntos de cableado estructurado para voz y datos, que necesitaba dicha entidad y solamente pagó las sumas correspondientes a 80 puntos, aprovechándose injustificadamente de los restantes 50 puntos”* (fl. 87 c 1).

Reiteró que, en el *sub lite*, *“no se está discutiendo la existencia de un contrato de obra, como ladinamente pretende encausarlo la defensa esgrimida por la demandada...”* (fl. 88 c 1), en este sentido, indicó que la certificación en la cual se da cuenta de la instalación de los 130 puntos de cableado constituyó *“un*

verdadero acto administrativo, con todas sus connotaciones y consecuencias” (fl. 88 c 1).

4.2.- El Departamento de Cundinamarca presentó alegatos de conclusión en esta oportunidad procesal (fl. 93 a 96 c 1). Afirmó que *“el objeto de litigio referido a unos puntos lógicos para voz y datos, en cuantía según la demanda de \$28'257.600, nunca fue objeto de contrato, en el que la Administración Departamental haya expresado su voluntad para ordenarlos ni para recibirlos”* (fl. 93 c 1), a lo cual agregó que *“[a] la Administración desde siempre le resultó extraña esa situación de hecho que se gestó al margen de la expresión de su voluntad y desde luego al margen de lo que la ley dispone para la Contratación Administrativa”* (fl. 95 c 1).

4.3.- El Ministerio Público no intervino en esta oportunidad procesal.

5.- La sentencia apelada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (fl. 125 a 136 c ppal). En primer lugar, respecto de las excepciones propuestas por la parte demandada el Tribunal *a quo* consideró que *“en el caso sub lite la discusión se centra sobre un presumible enriquecimiento sin causa que descarta per se la existencia de un contrato estatal celebrado entre las partes contendientes; la existencia de un contrato no es materia de discusión en este proceso; igualmente (sic) no es acertado afirmar la no competencia para conocer del presente caso, porque la parte demandada es el departamento de Cundinamarca, entidad pública del orden territorial, por lo cual la materia objeto de la litis corresponde a esta jurisdicción y no a la ordinaria”* (fl. 129 c ppal).

Afirmó que de las pruebas obrantes en el proceso *“si bien obran unas constancias de ‘recibido a satisfacción’ de mantenimiento correctivo a equipos, algunas de ellas con fechas agosto 1, 5 y 8 de 1996 y otras sin fecha, no aparece una expresa manifestación de que el servicio se haya prestado a la entidad demandada”* (fl. 132 c ppal), a lo cual agregó que *“se ha demostrado que, en efecto, se instaló más puntos de los convenidos en el contrato citado, pero no en dicha cantidad, pues según la declaración del ingeniero Jaime Orlando Cortés Aldana, funcionario de la demandada (fl. 72 del cuaderno número 2) la cifra asciende a 26 puntos activados a satisfacción; esta cantidad coincide con lo afirmado por el apoderado de la*

demandada en la audiencia de conciliación ante el Ministerio Público” (fl. 132 c ppal).

Por lo anterior, el Tribunal *a quo* concluyó que *“se debe colegir que hubo un desplazamiento patrimonial de la sociedad SISTEMAS INFORMÁTICOS JAGOT LTDA., hacia el Departamento de Cundinamarca, por la instalación de 26 puntos de cableado en las oficinas de la Secretaría de Salud, lo cual generó un enriquecimiento a favor de dicho departamento y un empobrecimiento correlativo de la demandante”* (fl. 133 c ppal) y procedió a declarar la responsabilidad extracontractual de la entidad demandada.

6.- Las apelaciones.

6.1.- De la parte actora.

Inconforme con la sentencia de primera instancia, la parte actora interpuso, en los términos legales establecidos para ello, recurso de apelación (fl. 138 c ppal), el cual fue concedido por el Tribunal *a quo* mediante auto del 9 de octubre de 2001 (fl. 140 c ppal), sin embargo, al no ser sustentado se declaró desierto por esta Corporación en auto del 25 de enero de 2002 (fl. 152 c ppal).

6.2.- De la parte demandada.

Inconforme con la sentencia de primera instancia, la parte demandada interpuso, en los términos legales establecidos para ello, recurso de apelación (fl. 137 c ppal), el cual fue concedido por el Tribunal *a quo* mediante auto del 9 de octubre de 2001 (fl. 140 c ppal) y admitido por esta Corporación en auto del 25 de enero de 2002 (fl. 152 c ppal).

El apelante hizo un recuento de los medios probatorios obrantes en el expediente, particularmente de la certificación de cumplimiento del objeto contractual, respecto de la cual indicó que el funcionario que la emitió no era competente para recibir obras, razón por la cual no se debió haber tenido en cuenta por parte del Tribunal de primera instancia.

Afirmo también que *“el Departamento de Cundinamarca en ningún momento ha expresado su voluntad con efectos jurídicos válidos, es decir, de acuerdo con la*

ley, para contratar, recibir y pagar lo que se demanda” (fl. 148 c ppal), por lo tanto “como aquí no existe una cuenta de cobro debidamente soportada y tramitada; legalmente es improcedente su reconocimiento, ya que dichas formalidades se hacen requisitos esenciales para que las operaciones contables, sean aceptadas fiscal y presupuestalmente” (fl. 148 c ppal).

Por lo anterior, solicitó se revoque el fallo impugnado y, en su lugar, se denieguen las pretensiones de la demanda.

7.- Alegatos de conclusión en segunda instancia.

7.1.- La parte actora guardó silencio en esta oportunidad procesal.

7.2.- La parte demandada presentó alegatos de conclusión en debido tiempo (fl. 160 a 161 c ppal), para reiterar los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación.

8. Intervención del Ministerio Público

El Ministerio Público no emitió concepto en esta instancia.

II. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proferida el 11 de septiembre de 2001, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

El presente proceso es de dos instancias por cuanto al momento de presentación de la demanda (30 de julio de 1997), la cuantía exigida para que el proceso de reparación directa se tramitara en dos instancias era de \$13'460.000, la cual se determina por el valor de la pretensión de mayor cuantía de la demanda; en el caso concreto, la mayor pretensión fue de perjuicios materiales por una suma de \$24'290.400.

1.- Las pruebas aportadas al expediente.

Al expediente se allegaron los siguientes medios de prueba:

- Carta enviada por Jagot Ltda., a la Secretaría de Salud de Cundinamarca, del 18 de octubre de 1996 (fl. 12 a 14 c 2); en la misiva se indicó:

“De la manera más cordial y atendiendo las instrucciones dadas por ustedes, nos permitimos presentar el informe sobre el cableado estructurado para voz y datos nivel 5, instalado por nuestra compañía en esa entidad y el cual fue verificado por el Ingeniero Jaime Orlando Cortés.

PISO	PANEL PRINCIPAL	PUNTOS ACTIVADOS	PUNTO S O.K.	PUNTO S SUELTOS	PUNTOS SIN TOMA
Sexto	34	29	26	3	0
Séptimo	34	31	23	4	4
Octavo	36	36	30	1	5
Noveno	32	28	27	0	1
TOTAL	136	124	106	8	10

“PUNTOS SUELTOS: Totalmente instalados pero fueron removidos de la canaleta por los contratistas de las divisiones.

“PUNTOS SIN TOMA: Similar situación del anterior pero fueron retirados los módulos de las tomas.

“PUNTOS A UBICAR: En la verificación no se encontraron 12 puntos, se realizará un seguimiento para ubicarlos.

“Los puntos que no se encontraron O.K., fueron removidos y algunos retirados por los contratistas en las divisiones, sin que mediara previa comunicación a nuestra compañía, para haberlos reubicado adecuadamente.

“Los 124 puntos inventariados se encuentran totalmente activados y se realizó la prueba de comunicaciones entre cada uno de ellos y el panel de cada piso y principal, con resultados óptimos.

“El suministro e instalación de los 130 puntos del cableado estructurado para voz y datos, fue ordenado verbalmente por la Secretaría de Salud a través de el (sic) Ingeniero Fernando Contreras (Jefe de Oficina de Informática) y el Doctor Mauricio Giraldo (Jefe División Administrativa), con la autorización del doctor Gustavo Leal (Dirección de la Secretaría de Salud), de los cuales se legalizó y canceló el valor correspondiente a 80 puntos mediante contrato No. 230-95 y el saldo de 50 puntos está pendiente de legalización.

“Expuesto lo anterior, les solicitamos que se sirvan considerar la aprobación y legalización de los puntos restantes, ya que cumpliendo órdenes, nuestra compañía realizó el trabajo de muy buena fe con materiales de óptima calidad que garantizan una excelente transmisión de voz y datos en la Red”.

- Copia simple del contrato de obra No. 230-95, del 20 de diciembre de 1995, suscrito entre el Secretario de Salud de Cundinamarca y la sociedad Sistemas Informáticos JAGOT Ltda., cuyo objeto fue el *“suministro, adecuación e instalación del cableado estructurado para voz y datos (60-80 puntos) en los pisos 6, 7, 8 y 9 de las oficinas del Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca, ubicadas en la calle 16 No. 7-39 de esta ciudad”*; el valor total del contrato se estipuló en la suma fija de \$27'268.800 (fl. 15 a 21 c 2).

- Carta del 26 de diciembre de 1996, enviada por la Secretaria de Salud de Cundinamarca al representante legal de JAGOT Ltda. (fl. 57 a 58 c 2); en la misiva se señaló:

“En relación a su derecho de petición (sic) me permito informarle:

“1. En el mes de septiembre de 1996 la Secretaría de Salud de Cundinamarca realizó una convocatoria pública, la No. 121 de fecha septiembre 26 de 1996 con el objeto de asignar 50 puntos de cableado estructurado en los pisos 6, 7, 8 y 9 de esta Sede. Esta convocatoria se cerró el día septiembre 27 de 1996. La Secretaría de Salud cuenta en sus archivos con una propuesta de su empresa Jagot Ltda., fechada el 27 de septiembre 27 (sic), ofreciendo el montaje de 50 puntos de cableado estructurado por un monto total de \$20,416,000 (IVA incluido). En la evaluación de las propuestas, la presentada por Jagot Ltda., no salió favorecida, fue adjudicada a Energex.

“2. Hasta la primera semana del mes de octubre de 1996, la oficina de informática no tenía conocimiento alguno sobre el montaje e instalación adicional de 50 puntos de cableado estructurado en la sede de la Secretaría de Salud, tema a que hace referencia su petición. Al verificar las condiciones del contrato inicial con Jagot

Ltda., para el montaje de 80 puntos de cableado estructurado, contrato identificado por el No.230-95, se estableció que el mismo no contiene ningún (sic) tipo de contrato adicional, además de que los costos del mismo han sido cancelados en su totalidad a su empresa, sin que conste orden alguna para la realización de trabajos adicionales.

“3. En octubre de 1996, una vez su empresa Jagot Ltda., informó ante la Secretaría de Salud que durante 1995 ‘verbalmente’ se le solicitó por parte de la Secretaría de Salud la instalación adicional de 50 puntos de cableado estructurado, y ante su afirmación de que los referidos 50 puntos se hallaban debidamente instalados, el Secretario de Salud accedió a solicitar a la Oficina de Informática [que] evaluara el número y estado de los 50 puntos que según afirmación de su empresa se encontraban totalmente instalados. Esta evaluación acordada no constituía compromiso alguno en cuanto a reconocimiento o validación del acuerdo verbal establecido según versión de su empresa, por cuanto no es la forma legal de ordenar un gasto.

“4. Se procedió a evaluar el cableado estructurado y se estableció que existen puntos extras instalados, pero la conectividad total de la red no ha sido probada a satisfacción.

“5. En reunión reciente con su empresa, la Secretaria de Salud le informó que no existiendo contrato formal sobre el montaje de 50 puntos adicionales de cableado estructurado, esta Secretaría no puede proceder a reconocer las cantidades que solicita su empresa por no existir jurídicamente fundamentación para realizar el pago.

“6. De acuerdo a la Ley 80 y sus Decretos Reglamentarios, los contratos celebrados con Entidades Estatales o con el Estado deberán constar por escrito o elevarse a escritos y deben cumplir con unos requisitos claramente establecidos para la contratación.

“Haciendo una revisión del contrato No. 230-95 no se encontró durante el término de su vigencia ninguna adición en cuanto a su valor, ni prórroga en cuanto al término de duración, en consecuencia no es factible realizar el pago de un gasto no ordenado legalmente”.

- Certificado del 5 de febrero de 1996, emitido por el Jefe de Planeación (E) de la Secretaría de Salud de Cundinamarca (fl. 24 c 2), mediante el cual se hizo constar:

“Que la firma: Sistemas Informáticos JAGOT Ltda., entregó a satisfacción el 100% de la red de voz y datos, compuesta por 130 puntos, con el suministro e instalación de materiales necesarios para la misma, puntos probados completamente. Queda pendiente la celebración y legalización del Contrato para 50 puntos, con el presupuesto del año 1996; los ochenta restantes se contrataron mediante contrato No. 230-95 Obra modalidad instalación – otros recursos”.

La Sala encuentra que algunos documentos fueron aportados al expediente en copia simple¹, respecto de su valoración resulta pertinente y oportuno destacar que esta Sala no los valorará los documentos, puesto que de acuerdo con el artículo 253 del C. de P. C.², los documentos pueden aportarse al proceso en original o en copia, éstas últimas consistentes en la transcripción o reproducción mecánica del original; sumado a ello, el artículo 254 del C. de P. C., regula el valor probatorio de los documentos aportados en copia, respecto de los cuales señala que tendrán el mismo valor del original en los siguientes eventos: **i)** cuando hayan sido autorizados por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez en donde se encuentre el original o copia autenticada; **ii)** cuando sean autenticados por notario, previo cotejo con el original o con la copia autenticada que se le ponga de presente y **iii)** cuando sean compulsados del original o de la copia auténtica.

A lo anterior se agrega que el documento público, es decir aquel que es expedido por funcionario de esa naturaleza, en ejercicio de su cargo o con su intervención (artículo 251 C. de P. C.), se presume auténtico y tiene pleno valor probatorio frente a las partes, los terceros y el juez, salvo que su autenticidad sea

¹ Los documentos aportados en copia simple son los siguientes:

- Copia simple de una cotización emitida por Jagot Ltda., el 12 de agosto de 1996, para el mantenimiento de unos equipos informáticos por un valor de 3'967.200 (fl. 1 a 2 c 2).
 - Copia simple de un documento titulado "recibido a satisfacción" por el mantenimiento realizado a una "memoria" en la dependencia materno infantil, del 1 de agosto de 1996 (fl. 3 c 2).
 - Copia simple de un documento titulado "recibido a satisfacción" por el mantenimiento realizado a un "monitor" en la dependencia "control medicamentos", sin fecha (fl. 4 c 2).
 - Copia simple de un documento titulado "recibido a satisfacción" por el mantenimiento realizado a una "memoria" y un "disco duro" en la dependencia "laboratorio", del 5 de agosto de 1996 (fl. 5 c 2).
 - Copia simple de un documento titulado "recibido a satisfacción" por el mantenimiento realizado a un "disco duro" en la dependencia "odontología", sin fecha (fl. 6 c 2).
 - Copia simple de un documento titulado "recibido a satisfacción" por el mantenimiento realizado a un "carro" en la dependencia "sistemas", sin fecha (fl. 7 c 2).
 - Copia simple de un documento titulado "recibido a satisfacción" por el mantenimiento realizado a unas impresoras en la dependencia "control medicamentos", sin fecha (fl. 8 c 2).
 - Copia simple de un documento titulado "recibido a satisfacción" por el mantenimiento realizado a un equipo de cómputo en la dependencia materno infantil, sin fecha (fl. 9 c 2).
 - Copia simple de un documento titulado "recibido a satisfacción" por el mantenimiento realizado a un equipo de cómputo en la dependencia "oficina sistemas", sin fecha (fl. 10 c 2).
- Copia simple de un documento titulado "recibido a satisfacción" por el mantenimiento realizado a un equipo de cómputo en la dependencia "saneamiento ambiental", del 8 de agosto de 1996 (fl. 11 c 2).

² Artículo 253, C. de P. C.: "Los documentos se aportarán al proceso originales o en copia. Esta podrá consistir en transcripción o reproducción mecánica del documento."

desvirtuada mediante tacha de falsedad, según lo dispone el artículo 252 del C. de P.C.

De otro lado, si el documento aportado es de naturaleza privada, al tenor de lo dispuesto en el aludido artículo 252 del C. de P. C., éste se reputará auténtico en los siguientes casos: **i)** cuando hubiere sido reconocido ante el juez o notario, o judicialmente se hubiere ordenado tenerlo por reconocido; **ii)** cuando hubiere sido inscrito en un registro público a petición de quien lo firmó; **iii)** cuando se encuentre reconocido implícitamente por la parte que lo aportó al proceso, en original o copia, evento en el cual no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad; **iv)** cuando se hubiere declarado auténtico en providencia judicial dictada en proceso anterior, con audiencia de la parte contra quien se opone en el nuevo proceso, y **v)** cuando se hubiere aportado a un proceso, con la afirmación de encontrarse suscrito por la parte contra quien se opone y ésta no lo tache de falso.

Frente al particular se debe tener, también, en cuenta la modificación que introdujo el artículo 11 de la Ley 1395 de 2010 al inciso 4 del artículo 252 del C. de P.C., en comento, a cuyo tenor:

“En todos los procesos, los documentos privados manuscritos, firmados o elaborados por las partes, presentados en original o en copia para ser incorporados a un expediente judicial con fines probatorios, se presumirán auténticos, sin necesidad de presentación personal ni autenticación. Esta presunción no aplicará a los documentos emanados de terceros de naturaleza dispositiva”.

La inteligencia del artículo 11 de la Ley 1395 de 2010 indica que en todos los procesos se podrán valorar los documentos privados sin necesidad de su autenticación, siempre y cuando ellos hubieren sido elaborados por las partes y que, siendo emanados de terceros, no contengan estipulaciones de naturaleza dispositiva, *contrario sensu*, si el documento no hubiere sido elaborado por alguna de las partes en litigio o si, habiendo intervenido un tercero, contiene estipulaciones de naturaleza dispositiva será necesaria su autenticación en los términos del artículo 252 del C. de P.C.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado respecto de lo que debe entenderse por acto dispositivo en los términos del artículo 252 del C. de P.C.; así se ha afirmado que:

“Los documentos que se aportan al proceso pueden catalogarse de diversas maneras siendo dispositivos ‘aquellos que contienen una declaración constitutiva o de carácter negocial. Como lo dice la doctrina, este tipo de documentos representan ‘actos de voluntad con el propósito de producir determinados efectos jurídicos’ (...). Cuando los documentos provenientes de terceros tienen la naturaleza de ser meramente declarativos (o testimoniales, según se les denomina en la primera de las providencias mencionadas) deberán ser apreciados por el juez salvo que la parte contraria solicite su ratificación, pues el ordenamiento presume su autenticidad’, imponiéndose su valoración, conforme la orientación del numeral segundo del artículo 277 del Código de Procedimiento Civil”³.

Esta Sala se ha pronunciado en relación con la valoración de las copias simples⁴, así:

*“(...) lo expuesto no significa en manera alguna, ni así se podría afirmar, que se esté sacrificando el derecho sustancial por la observancia de un formalismo riguroso, toda vez que las normas de naturaleza procesal, que son de orden público⁵, constituyen también una garantía que el legislador consagra a favor de los destinatarios del servicio público de administración de justicia, que lo son no solamente los particulares, sino también las entidades públicas que acuden a él, bien en calidad de demandantes o bien, como en el **sub-lite**, con carácter de demandadas, quienes también, por lo tanto, son sujetos de protección por el ordenamiento procesal.*

“En consecuencia, si las normas establecen una determinada forma de aportar las pruebas dentro de un proceso, no pueden las partes apartarse de tal exigencia, debiendo cumplir con los requisitos que la ley establece para la debida incorporación y valoración de las mismas; como tampoco puede el juez valorarlas en contra de lo dispuesto por el legislador, por cuanto ello atentaría contra los principios del Derecho Procesal de igualdad de las partes e imparcialidad del juez, con evidente desconocimiento del derecho constitucional al debido proceso

³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 7 de marzo de 2012, Exp. 1100131030032007-00461-01, M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez.

El artículo 277 del C. de P.C., indica:

ARTÍCULO 277. DOCUMENTOS EMANADOS DE TERCEROS. Salvo disposición en contrario los documentos privados de terceros sólo se estimarán por el juez.

1. Si siendo de naturaleza dispositiva o simplemente representativa son auténticos de conformidad con el artículo 252.

2. Los documentos privados de contenido declarativo, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite ratificación.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de marzo de 2010, Exp. 15862.

⁵ El Código de Procedimiento Civil dispone en su artículo 6º: “**Observancia de normas procesales.** Las normas procesales son de derecho público y orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso, podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.

Las estipulaciones que contradigan lo dispuesto en este artículo, se tendrán por no escritas”.

(art. 29)⁶, que involucra, a su vez, los derechos de contradicción y defensa, como también desconocimiento del principio de la verdad procesal, que *‘Es la que surge del proceso, y más concretamente, la certeza que el funcionario jurisdiccional adquiere de los medios probatorios allegados y sobre la cual adopta su decisión. Es factible que esa certeza, de carácter subjetivo, no concuerde con la verdad real, vale decir, la conformidad entre los hechos y el conocimiento que se tiene de ellos, **por cuanto los medios probatorios no siempre logren establecerla, sin embargo es la que impera y, por ende, está amparada de veracidad**’⁷ (La Sala resalta)’.*

Y en relación con la autenticidad de los documentos públicos, respecto de los cuales el artículo 252 del C. de P. C., dispone que “[e]l documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad”, debe admitirse que ello es así, pero obviamente bajo el entendido de que se trate de un documento público **original**, por cuanto en relación con las copias, como ya se dijo, el mismo Código dispone en su artículo 254 los eventos en los cuales ellas tendrán el mismo valor que el original, lo cual significa, *contrario sensu*, que si no reúnen alguna de las condiciones allí enlistadas, carecerán por completo de tal valor probatorio; al respecto, dijo en la misma oportunidad la Sala:

“al tratarse de copias simples no hay certeza respecto de su autenticidad, la cual en relación con los documentos públicos se presume, como ya se dijo, pero sólo en cuanto se trate de documentos originales o, en su defecto, de copias debidamente autenticadas; y como lo tiene dicho la doctrina⁸:

‘La verdad de la indicación del autor y, singularmente, de la subscripción, es decir, la correspondencia entre el autor aparente y el autor real se llama autenticidad del documento. La autenticidad es la verdad del documento autógrafo.

(...)

‘Si el documento no es auténtico, es decir, si no hace fe de su autor, no suministra la prueba documental del hecho de su formación por parte de una determinada persona’.

⁶ La Corte Constitucional define el debido proceso como “(...) todo el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, **la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho** (...). El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia. Es el que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del derecho sustancial” (Las negrillas son de la Sala). Sentencia T- 3668 del 12 de febrero de 1993, M.P.: Jaime Sanín Greiffenstein.

⁷ AZULA CAMACHO, Jaime; Manual de Derecho Procesal. Tomo I. Teoría General del Proceso. Editorial Temis S.A., Bogotá, 8ª ed., 2002, pg. 30.

⁸ CARNELUTTI, Francesco; La Prueba Civil. Ediciones Arayú Librería Editorial Depalma, Buenos Aires, Traducción de la 2ª ed. Italiana, 1955, pgs. 170 y 171.

“Esto significa, en últimas, que para nada resulta indiferente o de menor importancia el hecho de que el supuesto documento público aportado lo haya sido en copia simple, por cuanto lo que ello implica es que no hay certeza acerca de su origen; no se puede afirmar que, efectivamente, a la luz de lo regulado por el estatuto procesal, se trate de un documento –o de su réplica- producido por la autoridad a la cual se le atribuye (...), respecto del cual, por tratarse de documento público –o copia debidamente autenticada⁹-, pudiese admitirse la presunción de su autenticidad y, por lo tanto, en las condiciones en las que fue aportado al proceso, carece de todo valor probatorio”.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en reciente Sentencia¹⁰ afirmó:

“[E]l artículo 252 del CPC, modificado por el artículo 26 de la Ley 794 de 2003, parte de la presunción según la cual, el documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad. Respecto del documento privado, la misma norma señala que éste sólo será auténtico (i) si ha sido reconocido ante el juez o notario, o si judicialmente se ordenó tenerlo por reconocido; (ii) si fue inscrito en un registro público a petición de quien lo firmó; (iii) si habiéndose aportado a un proceso y afirmado estar suscrito, o haber sido manuscrito por la parte contra quien se opone, ésta no lo tachó de falso oportunamente, o los sucesores del causante a quien se atribuye dejen de hacer la manifestación contemplada en el inciso segundo del artículo 289; (iv) si fue reconocido implícitamente de conformidad con el artículo 276 y (v) si se declaró auténtico en providencia judicial dictada en proceso anterior, con audiencia de la parte contra quien se opone en el nuevo proceso, o en la diligencia de reconocimiento de que trata el artículo 274.

(...)

*“[N]o cabe duda que la mencionada norma cuando se refiere a los “documentos privados”, hace alusión a aquellos aportados a un proceso judicial **originales**, caso en el cual no requerirían de presentación personal ni de autenticación, y no a las copias, ya que estas para que tengan el mismo valor probatorio que el original, por expreso mandato del artículo 254 del CPC, (i) deben ser autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada o (ii) autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.*

⁹ Debe tenerse en cuenta la diferencia que existe entre autenticación de copias, de un lado y documentos auténticos, de otro; puesto que en el primer caso, se trata de la certificación que expide un funcionario competente para ello, respecto de la coincidencia que existe entre una reproducción y el original u otra copia autenticada que tuvo a la vista; mientras que el documento auténtico es aquel cuyo autor es conocido y está determinado, condición que, en relación con los documentos públicos, sólo puede tenerse por establecida respecto de los aportados en original, cuya autenticidad se presume, o en copia debidamente autenticada de dicho original, en la medida en que el C. de P. C., establece que esta clase de copias tiene el mismo valor del original.

¹⁰ Corte Constitucional, T-018 de 2011, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*“Bajo este supuesto, es pertinente señalar que la sentencia que se cuestiona en esta oportunidad, fue proferida en vigencia de la Ley 794 de 2003, que sólo se refiere a la presunción de autenticidad de los documentos privados **originales** allegados a un proceso con fines probatorios. En esa medida, es claro que **las copias**, para que pueda reconocérseles valor probatorio, deben ser siempre auténticas...”*

En este orden de ideas, dado que en el caso concreto los documentos aportados por la parte actora no cumplen alguno de los requisitos que el C. de P. C., establece para que se reputen auténticos, dichos documentos no pueden tener eficacia probatoria dentro de este proceso.

2.- Lo que se debate.

La parte demandada sustentó su inconformidad para con la sentencia de primera instancia en el hecho de que, en su criterio, se acreditó suficientemente en el expediente la inexistencia de la acreencia alegada por la parte actora y la correlativa deuda del Departamento de Cundinamarca por la instalación de 50 puntos de cableado estructurado que supuestamente realizó la parte actora a favor de la entidad pública demandada, así como la prestación de servicios de mantenimiento realizado a los equipos informáticos de propiedad del Departamento, por cuanto las instalaciones y los servicios prestados no contaban con el debido soporte contractual.

El asunto así planteado debe ser analizado, en primer lugar, a la luz de la jurisprudencia unificada de la Sala respecto de la procedencia de las pretensiones resarcitorias derivadas del enriquecimiento sin justa causa, así como de la pretensión propia de la *actio in rem verso* para, en segundo lugar, resolver el caso concreto.

3.- La acción de reparación directa como cauce procesal adecuado para ventilar las pretensiones derivadas de la violación del principio de no enriquecimiento sin justa causa. La posición unificada de la Sala Plena de la Sección Tercera.

En el marco de la jurisprudencia citada no queda duda alguna que la Sala ha reconocido el carácter autónomo de la *actio in rem verso* cuando quiera que se pretenda la declaración del enriquecimiento sin justa causa de la parte demandada y el consecuente restablecimiento del desequilibrio patrimonial generado por tal

situación, sin embargo, no es menos cierto que la Sala llegó a esa conclusión partiendo de una interpretación restrictiva de las acciones consagradas en el C.C.A., y de un análisis que la Sala Plena de la Sección Tercera rectificó en reciente providencia respecto del alcance de la acción de reparación directa en el ordenamiento jurídico colombiano.

Así, en sentencia de unificación de jurisprudencia la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, del 19 de noviembre de 2012, se afirmó:

*“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 Justicia¹¹ a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831¹² 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 estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.

“Y si se invoca la buena fe para justificar la procedencia de la actio de in rem verso en los casos en que se han ejecutado obras o prestado servicios al margen de una relación contractual, como lo hace la tesis intermedia, tal justificación se derrumba con sólo percatarse de que la buena fe que debe guiar y que debe campear en todo el iter contractual,

¹¹ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

¹² Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.

es decir antes, durante y después del contrato, es la buena fe objetiva y no la subjetiva.

“En efecto, la buena fe subjetiva es un estado de convencimiento o creencia de estar actuando conforme a derecho, que es propia de las situaciones posesorias, y que resulta impropia en materia de las distintas fases negociales pues en estas lo relevante no es la creencia o el convencimiento del sujeto sino su efectivo y real comportamiento ajustado al ordenamiento y a los postulados de la lealtad y la corrección, en lo que se conoce como buena fe objetiva.

“Y es que esta buena fe objetiva que debe imperar en el contrato tiene sus fundamentos en un régimen jurídico que no es estrictamente positivo, sino que se funda también en los principios y valores que se derivan del ordenamiento jurídico superior ya que persiguen preservar el interés general, los recursos públicos, el sistema democrático y participativo, la libertad de empresa y la iniciativa privada mediante la observancia de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva, entre otros, de tal manera que todo se traduzca en seguridad jurídica para los asociados.

“Así que entonces, la buena fe objetiva “que consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte¹³, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia”, es la fundamental y relevante en materia comercial y “por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho, esto es la buena fe subjetiva, sino, se repite, el comportamiento que propende por la pronta y plena ejecución del acuerdo contractual”,¹⁴ cuestión esta que desde luego también depende del cumplimiento de las solemnidades que la ley exige para la formación del negocio.

“Y esto que se viene sosteniendo encuentra un mayor reforzamiento si se tiene en cuenta además que esa buena fe objetiva, que es inherente a todas las fases negociales, supone la integración en cada una de ellas de las normas imperativas correspondientes, tal como claramente se desprende de lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción similar al artículo 1603 del Código Civil, que prevé que los contratos deben “celebrarse y ejecutarse de buena fe, y en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural.”

“Por consiguiente la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y

¹³ En este sentido cfr. M.L. NEME VILLARREAL. *Buena fe subjetiva y buena fe objetiva*. En Revista de Derecho Privado. No. 17. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 73.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836.

mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho 'constituye una presunción de mala fe que no admite prueba en contrario'¹⁵.

“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.

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

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

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

c) *“En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de*

¹⁵ Inciso final del artículo 768 del Código Civil.

bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

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

“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.

“Se recuerda que, de un lado, se prohija la tesis que niega la pertinencia de la vía de la reparación directa con fundamento en que se trata de una acción autónoma que es de carácter compensatoria y no indemnizatoria, aspecto este último que constituye la esencia la acción de reparación directa, y, de otro lado, se aduce que el camino procesal en lo contencioso administrativo es precisamente la de la reparación directa porque mediante esta se puede pedir la reparación de un daño cuando la causa sea, entre otras, un hecho de la administración.

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

“En efecto, recuérdese que en el derecho romano el enriquecimiento estaba vinculado a determinadas materias (donaciones entre cónyuges, petición de herencia frente al poseedor de buena fe, negocios celebrados por el pupilo sin la autorización del tutor, el provecho que una persona recibía por los delitos o por los actos de otro, etc.) y por consiguiente la restitución se perseguía mediante la *condictio* perteneciente a la respectiva materia, materia esta que entonces se constituía en la causa del enriquecimiento.

“Ulteriormente, a partir de la construcción de la escolástica cristiana y de la escuela del derecho natural racionalista, se entendió que la prohibición de enriquecerse a expensas de otro era una regla general que derivaba del principio de la equidad y que por lo tanto resultaba aplicable también para todas aquellas otras hipótesis en que alguien se hubiera enriquecido en detrimento de otro, aunque tales casos no estuvieran previstos en la ley.

“Este proceso culminó cuando Aubry y Rau entendieron y expresaron que la *actio de in rem verso* debía admitirse de manera general para todos aquellos casos en que el patrimonio de una persona, sin causa legítima, se enriquecía en detrimento del de otra y siempre y cuando el

empobrecido no contara con ninguna otra acción derivada de un contrato, un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito para poder obtener la restitución.

“Así que entonces la autonomía de la actio de in rem verso se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere.

“Esta la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.

“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.

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

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

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

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

“14. Corolario de lo anterior es que todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción.

“Así las cosas, cuando se formulen demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en ejercicio de la actio de in rem verso, el proceso tendrá doble instancia de acuerdo con lo establecido en los artículos 132 y 134B del C.C.A., el procedimiento aplicable será el ordinario de conformidad con el 206 ibídem y la competencia en razón del territorio se regirá por la regla de la letra f del artículo 134D de ese ordenamiento.

“Por consiguiente, de la actio de in rem verso, cuya cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales, conocerán en primera instancia los jueces administrativos¹⁶ y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos.

“Ahora, de aquella cuya cuantía exceda los 500 SLMLM conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos¹⁷ y en segunda instancia la Sección Tercera del Consejo de Estado, con la salvedad que las decisiones serán adoptadas por las respectivas subsecciones”¹⁸.

En este orden de ideas, la Sección unificó su posición en torno a que la pretensión del enriquecimiento sin justa causa se debe ventilar en sede judicial a través de la acción de reparación directa, limitando a tres hipótesis, reseñadas en el numeral 12.2 de la providencia que se cita, la procedencia excepcional de la mencionada pretensión cuando el enriquecimiento injustificado que se invoca proviene de la ejecución de prestaciones que debían estar amparadas por la celebración de un contrato estatal pero a cuya ejecución se hubiere procedido con pretermisión de las exigencias y/o formalidades de carácter legal.

4.- El caso concreto.

De los medios probatorios allegados al expediente se puede inferir que a la parte actora no le asiste razón en punto al alegado enriquecimiento sin justa causa de la parte demandada y, por lo tanto, la Sala revocará la sentencia apelada.

En efecto, en el presente proceso se encuentra debidamente acreditado que las partes actuaron por fuera de los cauces legales establecidos por el ordenamiento jurídico para la suscripción de los contratos estatales. De lo anterior da cuenta el

¹⁶ Numeral 6 del artículo 134B del C.C.A.

¹⁷ Numeral 6 del artículo 132 del C.C.A.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

hecho de que la sociedad demandante confirma haber ejecutado unas prestaciones a favor de la entidad pública demandada, específicamente la instalación de unos puntos de cableado estructurado, sin que mediara contrato entre las partes; así lo indicó en la carta enviada por Jagot Ltda., a la Secretaría de Salud de Cundinamarca, el 18 de octubre de 1996 (fl. 13 c 2):

“El suministro e instalación de los 130 puntos del cableado estructurado para voz y datos, fue ordenado verbalmente por la Secretaría de Salud a través de el (sic) Ingeniero Fernando Contreras (Jefe de Oficina de Informática) y el Doctor Mauricio Giraldo (Jefe División Administrativa), con la autorización del doctor Gustavo Leal (Dirección de la Secretaría de Salud), de los cuales se legalizó y canceló el valor correspondiente a 80 puntos mediante contrato No. 230-95 y el saldo de 50 puntos está pendiente de legalización”.

La entidad pública demandada también reconoció la irregularidad palmaria que dio lugar a la reclamación de la parte actora, puesto que en el certificado del 5 de febrero de 1996, emitido por el Jefe de Planeación (E) de la Secretaría de Salud de Cundinamarca (fl. 24 c 2), se hizo constar que la sociedad Jagot Ltda., “*entregó a satisfacción el 100% de la red de voz y datos, compuesta por 130 puntos, con el suministro e instalación de materiales necesarios para la misma, puntos probados completamente. **Queda pendiente la celebración y legalización del Contrato para 50 puntos, con el presupuesto del año 1996**; los ochenta restantes se contrataron mediante contrato No. 230-95 Obra modalidad instalación – otros recursos”.*

Siguiendo las reglas establecidas por la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera, del 19 de noviembre de 2012, la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por el enriquecimiento sin justa causa cuando sólo podrá operar cuando:

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

ii) 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; 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, para lo cual se debe verificar, 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.

iii) 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 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

La Sala encuentra que en el presente caso concreto no se configura una sola de las causales que permitirían la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin justa causa como fuente autónoma de la obligación de reparar por parte del Estado; por el contrario, los medios probatorios permiten evidenciar que la parte actora de consuno con la entidad pública demandada decidieron inobservar las reglas que rigen la contratación estatal –particularmente las que rigen los procesos de selección del contratista y las atinentes al perfeccionamiento del contrato estatal– para la realización de la instalación de los 130 puntos de cableado estructurado, 80 de los cuales fueron “*legalizados*” con posterioridad a la instalación.

Aun cuando la parte actora alegó haber actuado con fundamento en una supuesta buena fe, se debe recordar lo afirmado por la Sala Plena de la Sección en cuanto a que *“la creencia o convicción de estar actuando conforme lo dispone el ordenamiento jurídico en manera alguna enerva los mandatos imperativos de la ley para edificar una justificación para su elusión y mucho menos cuando la misma ley dispone que un error en materia de derecho ‘constituye una presunción de mala fe que no admite prueba en contrario’¹⁹20.*

No sobra resaltar, como lo hizo la Sala Plena de la Sección en la sentencia de unificación reseñada, que el reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa en

¹⁹ Inciso final del artículo 768 del Código Civil.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

el marco del proceso Contencioso Administrativo no tiene la finalidad de recompensar a las partes que han deliberada o voluntariamente actuado por fuera de la legalidad o en violación de las normas que rigen la contratación estatal, puesto que en tales eventos lo que se busca solamente es garantizar el equilibrio de las relaciones patrimoniales cuando quiera que un particular se pueda encontrar en alguna de las hipótesis señaladas anteriormente y por ello hubiere realizado unas prestaciones a favor de una entidad pública aún cuando ellas no hubieren tenido un soporte contractual y, desde otro punto de vista, busca evitar el enriquecimiento indebido por parte de la Administración Pública o el abuso en el ejercicio de sus derechos y competencias, todo lo anterior en el marco de los Principios Generales del Derecho y de los artículos 83 y 95 de la Constitución Política, pero no podría prohijar, bajo ningún pretexto, el desconocimiento claro de las normas legales que integran el régimen de contratación estatal y/o presupuestal.

Por las razones expuestas, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, denegará las pretensiones de la demanda.

5.- Condena en costas.

Habida cuenta que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

PRIMERO: Revócase la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el día 11 de septiembre de 2001 y, en su lugar, **dispónese** lo siguiente:

1.- Deniéganse las pretensiones de la demanda.

2.- Sin condena en costas.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA