

## **CONTRATACION ESTATAL - Prestación del servicio - Inexistencia**

De manera que conforme al precedente, que mediante esta decisión se reitera, con independencia de qué labor se haya realizado, aun con connivencia de la entidad accionada, la sentencia de instancia habrá de confirmarse, no por las consideraciones del a quo, sino en razón a que, en todo caso, las partes no sujetaron la prestación del servicio a las normas que rigen la contratación estatal; además, se impone compulsar copia a la Procuraduría, Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República para lo de su cargo.

## **ACTIO DE IN REM VERSO – Procedencia – Naturaleza**

*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 administrativos y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos.*

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION B**

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

Bogotá, D.C., cinco (5) de abril de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00158-01(26540)**

**Actor: SOCIEDAD JEAN SYSTEMS LTDA**

**Demandado: MUNICIPIO DE FACATATIVA**

**Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 1 de octubre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual resolvió negar las pretensiones de la demanda (fls. 81 a 90, c. ppal 2).

## **I. ANTECEDENTES**

## 1.1. LA DEMANDA

El 18 de noviembre de 1998 (fl. 11, c. ppal), la sociedad Jean Systems Ltda., en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda en contra del municipio de Facatativá (fls. 4 a 11, c. ppal).

### 1.1.1. Los hechos

Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se transcribe a continuación (fls. 5 a 7, c. ppal):

*1. El día 30 de octubre de 1996, la sociedad Jean Systems Ltda., hizo una oferta de la prestación de servicios de Asesoría, Consultoría e Ingeniería de Software (sic), a la Alcaldía Especial de Facatativá, representada en ese momento por el Dr. HERNANDO SÁNCHEZ AROCA, Alcalde.*

*2. En la oferta mencionada, se indicó que la prestación de los servicios profesionales se realizaría en dos fases, que se cumplirían la primera en Diciembre de 1996, con honorarios por valor de \$16.000.000. Y la segunda Fase, tendría un valor por concepto de honorarios de \$8.000.000, por cada mes causado.*

*3. El día 6 de Diciembre diciembre (sic) de 1996, se celebró el contrato No. 143, entre JEAN SYSTEMS LTDA., como contratista y la Alcaldía Especial de Facatativá, como entidad contratante, cuyo objeto era la prestación de asesoría, consultoría e Ingeniería de Software (sic), para desarrollar un plan estratégico de sistemas de información a la Alcaldía de Facatativá, con un plazo de duración de un mes, por valor de \$16.000.000, la cual fue cancelada en su totalidad, al igual que se cumplieron por el contratista todas las obligaciones emanadas del mismo.*

*4. Durante los meses de enero, febrero y marzo de 1997, se desarrolló la segunda fase de la asesoría, pese a que no se celebró contrato escrito entre la Alcaldía y Jean Systems.*

*5. En esa segunda fase se continuó con el desarrollo del proyecto de modernización y desarrollo tecnológico. Los días 29 y 30 de enero y 6 y 7 de febrero de 1997 se dictaron los seminarios de dinámica organizacional y sensibilización los cuales fueron orientados por el Dr. ALBEIRO GUTIÉRREZ, dirigido a dos grupos de funcionarios del área administrativa y del Consejo Municipal entre otros.*

6. La Alcaldía de Facatativá siempre aceptó la realización de los trabajos, siendo así que nunca se opuso al desarrollo de la asesoría en sus distintas áreas, y no haciendo manifestación alguna de rechazo una vez finalizadas las labores (...).

9. Las facturas presentadas fueron recibidas por la Alcaldía y hasta la fecha no han sido canceladas.

10. La sociedad Jean Systems Ltda. presentó numerosas reclamaciones para el pago de las mencionadas facturas ante la Alcaldía de Facatativá, la cual mediante comunicado final del 22 de mayo de 1997, manifestó que no se cancelaban entre otras por no existir disponibilidad presupuestal y registro sobre estas cantidades de dinero.

### **1.1.2. Las pretensiones**

Con fundamento en la situación fáctica antes relacionada, la actora deprecó las siguientes pretensiones (fls. 4 y 5, c. ppal):

*PRIMERO.- Se declare que la ALCALDÍA ESPECIAL DE FACATATIVÁ, se enriqueció sin justa causa, en detrimento del patrimonio de la sociedad JEAN SYSTEM LTDA., por no haber pagado la prestación de servicios de Asesoría, Consultoría e Ingeniería de Software (sic), realizada por la demandante durante los meses de enero, febrero y marzo de 1997, en los cuales se desarrolló la segunda fase de la asesoría, según propuesta del 30 octubre de 1996, pese a que no se celebró contrato escrito entre la Alcaldía y Jean Systems Ltda.*

*SEGUNDO.- Que en consecuencia se condene, a la ALCALDÍA ESPECIAL DE FACATATIVÁ, al pago de VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y TRES MIL QUINIENTOS VEINTE PESOS (\$28.533.520), por concepto de capital adeudado.*

*TERCERO.- Los más altos intereses moratorios permitidos por la ley desde la fecha en que se hizo exigible la obligación hasta la fecha en que se verifique el pago.*

*CUARTO.- Que se condene al pago de la corrección monetaria sobre la suma de VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y TRES MIL QUINIENTOS VEINTE PESOS (\$28.533.520), desde el momento en que se hizo exigible la obligación hasta que se verifique el pago.*

### **1.2. LOS ALEGATOS**

En esta etapa, la parte actora, además de llamar la atención sobre la no contestación de la demanda y referir a las pruebas allegadas, reiteró sus argumentos (fls. 46 a 53, 70 a 79, c. ppal).

## II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 1 de octubre de 2003 (fls. 81 a 90, c. ppal 2), el a quo negó las pretensiones de la demanda. Para el efecto sostuvo:

*Debe tenerse en cuenta, que dentro del anteproyecto presentado por el contratista consultor Jean Systems Ltda. a la Alcaldía de Facatativá, que se repite, sirvió de base para la suscripción del contrato referido, se contemplaba dentro de los servicios ofrecidos (denominados "objetivos específicos"), y en la segunda fase de la asesoría/interventoría, un "Diagnóstico sobre los diferentes recursos ... Humanos (análisis situaciones mediante talleres) actuales bases de la Plataforma informática en la organización" (...), lo que permite concluir con facilidad, que los talleres que reclama el contratista (sobre "dinámica organizacional" (sobre "dinámica organizacional y sensibilización), estaban contemplados dentro de sus obligaciones contractuales, y como tales, estaban cubiertos por el valor del contrato de prestación de servicios No. 143 de 1996.*

*3.- Además de lo antes considerado, en el presente proceso no existe ningún documento que pruebe que la Alcaldía de Facatativá, haya solicitado después de la fecha de vencimiento del contrato antes referido, servicios de asesoría y consultoría a la firma demandante, igualmente, tampoco existe prueba que demuestre que la administración haya incumplido las obligaciones del contrato No. 143 de 1996.*

*4.- La relación de cuentas de cobro y facturas allegadas al expediente, carecen de valor probatorio, pues se aprecia que las mismas fueron aportadas en fotocopia simple, sin constancia de recibido de un funcionario encargado de la Alcaldía de Facatativá, e inclusive, con una inconsistencia manifiesta, pues se advierte que se aportaron dos facturas con el mismo número y fecha, pero con diferente valor: si se repara en los folios 53 y 57 del cuaderno de pruebas, se advierte que aparecen la factura No. A-038/97 del 18 de marzo de 1997, la primera por un valor de \$379.320 y la segunda por la suma de \$491.840, sin que pueda explicarse esta contradicción.*

*5.- La parte está cobrando \$30.263.192 mediante oficio enviado el 28 de abril de 1997, correspondientes, entre otros conceptos a:*

*- \$3.360.192 por revisiones de repuestos para actualización de computadores tales como discos duros, cables, memoria ram y mause (sic).*

*Estos \$3.360.192 descritos en la cuenta No. A-029/97 por \$662.360, factura A-29/97 (...), factura A-038/97 por \$379.320 (...), factura A-038/97 por \$491.840 (...), facturas que aparecen firmadas como recibidas en formas ilegible, no apareciendo constancia de ingreso al Almacén del Municipio de dichos elementos, o certificación del Alcalde que los mismos hayan sido recibidos.*

*- En cuenta de cobro No. A-042/97 por \$27.000.000 (...), correspondiente a servicios de asesoría, consultoría organizacional y tecnología, realizados durante los meses de enero, febrero y marzo a razón de \$8.000.000 mensuales, no hay ninguna certificación de la Alcaldía que demuestre la prestación de dichos servicios; además se cobran dos conferencias de dinámica organizacional y sensibilización por \$3.000.000, solo aparecen una lista de funcionarios elaborada por el actor (...), pero no aparece firmada por los supuestos asistentes; aparecen fotocopias de evaluaciones de los talleres de sensibilización, talleres que como se dijo anteriormente, hacían parte del propuesta presentada por el contratista, luego estaban dentro de las obligaciones a su cargo.*

*6.- En el presente caso, no se encuentra probado el alegado enriquecimiento sin causa pregonado por la parte actora, no se puede constatar un enriquecimiento de la entidad demandada a costa de un correlativo empobrecimiento de la firma demandante (fls. 88 y 89, c. ppal 2).*

### **III. SEGUNDA INSTANCIA**

Inconforme con la decisión, la parte actora interpone recurso de apelación (fls. 101 a 111, c. ppal 2). Sostiene que el *a quo* erró al considerar que los servicios prestados de enero a marzo de 1997 estaban incluidos en las obligaciones iniciales del contrato 143 de 1993, pues éste se ejecutó en un mes y fue cancelado en su totalidad. Igualmente, las prestaciones adicionales fueron incorporadas dentro de la propuesta presentada a la demandada, las cuales fueron aceptadas sin reparo alguno, razón por la cual son vinculantes para ésta.

Precisa que *“la acción se encaminó no a que se declarara el incumplimiento de un contrato (concepción equivocada del Tribunal), sino a un Enriquecimiento sin causa a favor de la Alcaldía de Facatativá”* (fl. 106, c. ppal 2), que se configuró con la ejecución de la segunda fase de la propuesta, sin cancelación por parte de la entidad pública demanda, tal como dan cuenta las facturas allegadas, que se presumen auténticas en los términos de la

Ley 446 de 1998 y sin que la contraparte los hubiera desconocido o tachado de falsas.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **4.1. COMPETENCIA**

Esta Corporación es la competente para conocer de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los términos de los artículos 129.1 y 132.10 del Código Contencioso Administrativo, subrogados por el artículo 2 del Decreto 597 de 1988<sup>1</sup>.

##### **4.2. LA PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA PARA RECLAMAR UN ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA**

De entrada la Sala debe ocuparse de si la pretensión de enriquecimiento sin causa es pasible de la acción de reparación directa. En tal sentido, la Sección en pleno sostuvo<sup>2</sup>:

*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 las 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 de 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*

---

<sup>1</sup> La cuantía del presente asunto asciende a \$28.533.520, mayor pretensión por daño emergente, que corresponde al capital adeudado a la actora (fl. 4, c. ppal). En consecuencia, dado que los tribunales administrativos conocían en primera instancia para 1998, cuando se presentó la demanda (fl. 11, c. ppal), de asuntos de reparación directa con un valor superior a \$18.850.000, es clara la competencia de esta Corporación.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de noviembre de 2012, exp. 24.897, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

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 es 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 administrativos<sup>3</sup> y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos.*

*Ahora, de aquella cuya cuantía exceda los 500 SLMLM conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos<sup>4</sup> y en segunda instancia la Sección Tercera del Consejo de Estado, con la salvedad que las decisiones serán adoptadas por las respectivas subsecciones.*

---

<sup>3</sup> Cita original: Numeral 6 del artículo 134B del C.C.A.

<sup>4</sup> Cita original: Numeral 6 del artículo 132 del C.C.A.



Sin embargo, en la misma sentencia se redujo dicha pretensión a los siguientes hipotéticos<sup>5</sup>:

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

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

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

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

*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.*

En el *sub lite* se está frente al mismo supuesto de hecho<sup>6</sup>. En efecto, de las pruebas allegadas, se tiene:

---

<sup>5</sup> Sentencia citada pie de página número 2.

(i) Que en el anteproyecto presentado por la actora<sup>7</sup>, en respuesta a la invitación extendida por el municipio demandado para el replanteamiento de su plataforma tecnológica, se dijo que la asesoría-consultoría se adelantaría así:

*Primera fase: Comprende los primeros 6 meses del proyecto y contempla la realización del diagnóstico o estado del arte de la organización de todos y cada uno de los procesos; teniendo en cuenta los paradigmas y apoyados en la metodología DOFA.*

*Segunda Fase: Poner en ejecución estrategias que fortalezcan la misión, visión y objetivo general de la organización, que permitan ser más operativos y funcionales en cada uno de sus procesos para optimizarlos siendo eficaz y eficiente la administración y dirección; reduciendo costos y tiempo en sus resultados; se extenderá en el tiempo de acuerdo con las necesidades específicas de la Alcaldía, mediante el mejoramiento continuo (fl. 22, c. 2).*

(ii) El 6 de diciembre de 1996, la actora y el municipio de Facatativá suscribieron el contrato 143<sup>8</sup>, cuyo objeto fue:

---

<sup>6</sup> En esa oportunidad se trataba de la adición verbal de un contrato de obra pública, razón por la cual la actora pedía que se declarara la existencia de los adicionales respectivos y las condenas económicas consecuenciales.

<sup>7</sup> Valga decir que si bien dicho documento está en copia simple, al ser privado se considera auténtico. En efecto, el artículo 276 del Código de Procedimiento Civil dispone: “La parte que aporte al proceso un documento privado, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad”. En concordancia con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 252 de la misma codificación frente al reconocimiento implícito de tales pruebas.

<sup>8</sup> Es preciso anotar que este documento público fue aportado en copia simple, pero que la entidad demanda no desconoció ni tachó de falso, a pesar de que el original debe reposar en sus archivos. En tal sentido, ver: Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de octubre de 2011, exp. 20.450. M.P. Ruth Stella Correa Palacio. En dicha oportunidad sostuvo: “Pero, además, se añade en esta oportunidad, que con fundamento en el artículo 255 del Código de Procedimiento Civil es posible, sin contrariar lo dispuesto en los artículos 244 y 268 ibídem, conferir valor probatorio a las copias simples, cuando la parte contra la cual se aducen conserva el original de las que se señala fueron reproducidas y puede por lo tanto, efectuar su cotejo y tacharlas de falsedad cuando no estén conformes, sin necesidad de que practique la inspección judicial de que trata la norma. (...). // Sin embargo, resultaría superfluo que la misma parte que tiene bajo su guarda los documentos originales, de los cuales la parte contraria afirma haber obtenido las copias que aporta, solicite una inspección judicial para que se practique el cotejo, cuando esa misma parte puede practicar la confrontación sin intervención judicial y en caso de encontrar disconformidad, proponer la tacha de falsedad de que tratan los artículos 289 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. (...). // -Más evidente aún resulta la carencia de necesidad de que se autentiquen las copias simples aportadas en contra de quien tiene a su disposición los originales o copias auténticas anteriores, o de que éstas se cotejen en diligencia de inspección judicial, en aquellos eventos en los que quien tiene bajo su guarda esos originales o copias auténticas y en contra de quien se aducen las copias simples, en vez de tachar éstas de falsedad, se

*PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO: El presente contrato tiene por objeto: Contratar Los (sic) servicios Profesionales de Asesoría, Consultoría e Ingeniería de Software, para desarrollar un Plan Estratégico de Sistemas de Información a la Alcaldía Especial de Facatativá. El trabajo contendrá los siguientes elementos:*

*1. Elaborar un diagnóstico del estado del arte actual:*

- Recursos de Hardware*
- Recursos de Software*
- Recursos Humanos*

*VALOR TOTAL ..... \$16.000.000 (fl. 26, c. 2)*

La cláusula segunda de obligaciones del contratista se limita a imponer obligaciones generales de cumplir cabalmente el contrato, colaboración, acatar las órdenes de la contratante, actuación de buena fe, garantías, información, denunciar presiones y pagar el impuesto de timbre; la duración del contrato se fijó en treinta días calendario -cláusula cuarta- (fl. 26, c. 2); se pactó un anticipo del 50% que se entregaría una vez perfeccionado el contrato y aprobada la garantía única de cumplimiento y el saldo contra entrega del informe final –cláusula quinta- (fl. 27, c. 2); la ejecución del objeto contractual requería de la presentación de los documentos a cargo del contratista, en un plazo máximo de ocho días calendario siguientes a la fecha del perfeccionamiento del acuerdo -parágrafo cláusula décima séptima- (fl. 28, c. 2).

De lo anterior se desprende que el objeto contractual se concretó en el diagnóstico de los recursos tecnológicos físicos y humanos del municipio de Facatativá, es decir, la contratista ejecutaría la primera fase del anteproyecto en treinta días calendario, los cuales vencían el 14 de enero de 1997, si se tiene en cuenta que se acordó ocho días calendario para el cumplimiento de los requisitos de ejecución y, como no se probó en contrario, cabe suponer que se cumplieron a su vencimiento<sup>9</sup>. Así las cosas,

---

*remite a las mismas para fundamentar su defensa, con ese comportamiento procesal, ha de entenderse que la parte contra quien se aducen las copias ha verificado su autenticidad y las acepta como pruebas válidas del proceso”.*

<sup>9</sup> En efecto, suscrito el contrato el 6 de diciembre de 1996, la ejecución debía iniciar el 15 del mismo año y mes.

es claro que los servicios aquí reclamados, esto es unos seminarios que se habrían dictado a los funcionarios del área administrativa y del Concejo municipal los días 29 y 30 de enero y el 6 y 7 de febrero de 1997, nada tienen que ver con la ejecución del contrato 143 de 1996.

Así las cosas, se impone confirmar la sentencia del *a quo*, por las razones que se exponen a continuación. Para tal fin, la Sala se vale de los argumentos de la pluricitada providencia, así<sup>10</sup>:

*En este asunto el demandante ha apoyado sus pretensiones en el hecho de haber celebrado con la administración varios contratos verbales y con fundamento en estos construye sus reclamaciones económicas.*

*Este petitum así aducido y con tales fundamentos ya lo hacen impróspero puesto que en términos sencillos el demandante reclama derechos económicos derivados de contratos que nunca existieron por haberse omitido la solemnidad que la ley imperativamente exige para su formación o perfeccionamiento, lo que en otros términos significa que si no existieron los contratos tampoco se produjeron los efectos que les serían propios y por ende nada puede reclamarse con base en lo inexistente.*

*Pero además el enriquecimiento sin causa no puede ser admitido en este caso porque se trata de un evento en que con él se está pretendiendo desconocer el cumplimiento de una norma imperativa como lo es aquella que exige que los contratos estatales se celebren por escrito, agotando desde luego los procedimientos de selección previstos en la ley.*

*En efecto, el sustento de las pretensiones está precisamente en que se realizaron obras sin contrato alguno o, lo que es lo mismo, inobservando los mandatos imperativos de la ley, razón por la cual la transgresión de ésta no puede traerse ahora como una causa para reclamar.*

*Admitir lo contrario argumentando la buena fe subjetiva del demandante significaría hacer prevalecer el interés individual de éste sobre el interés general que envuelve el mandato imperativo de la ley que exige el escrito para perfeccionar el contrato estatal, no debemos olvidar que el contrato se rige bajo el principio de la buena fe objetiva que implica la sujeción a todos los principios y valores propios del ordenamiento jurídico, tal como atrás se expresó.*

*Ahora como el asunto que aquí se debate no se encuentra en ninguno de los casos excepcionales que esta providencia mencionó, ya que no hay medio probatorio que así lo demuestre, es evidente que el reconocimiento del enriquecimiento sin causa no resultaba procedente en este caso.*

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de noviembre de 2012, exp. 24.897, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, con salvamento de voto de la ponente de esta decisión.

*En efecto, no aparece probanza alguna que enseñe que la administración constriñó o impuso al contratista la ejecución de esas obras adicionales para que ahora con fundamento en esto pueda admitirse el enriquecimiento sin causa por quedar comprendida la situación dentro de ese caso excepcional.*

*Tampoco aparece rastro probatorio alguno que indique que se trata de aquellos otros dos casos de excepción en los que está envuelta la protección al derecho a la salud o la urgencia manifiesta con las condiciones que esta providencia exige.*

*En síntesis, como el enriquecimiento sin causa no puede pretenderse para desconocer o eludir normas imperativas y como quiera que el Tribunal acogió las pretensiones de la demanda con fundamento en un enriquecimiento incausado, sin que ello fuera procedente, la sentencia apelada será revocada para en su lugar negar la totalidad de las pretensiones de la demanda.*

De manera que conforme al precedente, que mediante esta decisión se reitera, con independencia de qué labor se haya realizado, aun con connivencia de la entidad accionada, la sentencia de instancia habrá de confirmarse, no por las consideraciones del *a quo*, sino en razón a que, en todo caso, las partes no sujetaron la prestación del servicio a las normas que rigen la contratación estatal; además, se impone compulsar copia a la Procuraduría, Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República para lo de su cargo.

Por último, como no se advierte temeridad en la formulación del recurso de apelación, no habrá condena en costas.

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

## **F A L L A**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 1 de octubre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B.

**SEGUNDO: SIN CONDENA** en costas, toda vez que no se encuentran probadas en esta instancia.

**TERCERO: COMPULSAR** copia a la Procuraduría, Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República para lo de su cargo.

**CUARTO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** la actuación al Tribunal de origen para lo de su cargo.

### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH** **STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidente Magistrada  
**Con aclaración de voto**