

CONTRATO ESTATAL – Perfeccionamiento del contrato

La Ley 80 de 1993, en sus artículos 39 y 41 se ocupó de regular lo concerniente a la forma y perfeccionamiento de los negocios jurídicos celebrados por las entidades estatales, al tenor que a continuación se transcribe: Artículo 39º- De la Forma del Contrato Estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles, y en general aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad. Las entidades estatales establecerán las medidas que demanden la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales. Artículo. 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

A la luz de las referidas disposiciones, la jurisprudencia de esta Sección ha señalado que constituye presupuesto para el perfeccionamiento de todo contrato regido por el Estatuto de Contratación Estatal, la formalidad del escrito, exigencia consagrada igualmente en los estatutos de contratación pública que antecedieron al actualmente vigente, normas en las cuales se exigía el cumplimiento de varios requisitos que sólo podían satisfacerse si el contrato constaba por escrito. Esta formalidad de la instrumentación escrita para que el correspondiente contrato estatal pueda alcanzar su perfeccionamiento –conviene reiterarlo- la exigen la Ley 80 de 1993 y su Decreto Reglamentario 679 de 1994, normativa que en la actualidad rige de manera general la actividad contractual de las entidades estatales.

Así pues, en materia de contratación estatal la exigencia del contrato escrito constituye un requisito **ad substantiam actus**, puesto que sólo podrá surgir al ámbito jurídico en la medida en que las partes efectivamente plasmen por escrito su acuerdo sobre el objeto y sobre la contraprestación, tal y como prevé la ley.

ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA – Jurisdicción de lo contencioso administrativo – Solemnidades

En sentencia de unificación de jurisprudencia del 19 de noviembre de 2012, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación sentó su posición en torno a la procedencia de la acción de reparación directa como el cauce adecuado para ventilar judicialmente las pretensiones relativas al enriquecimiento sin justa causa, así como el carácter excepcional de su procedencia; en aquella ocasión 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 Justicia a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente.»

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

«Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes: a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo. b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente

acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación. c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.»

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-26-000-2002-00178-02(30683)

Actor: CARLOS MAYA MORALES

Demandado: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la NACION – MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Sala de Descongestión, el diecinueve (19) de enero de dos mil cuatro (2004), mediante la cual se dispuso:

“PRIMERO: Declárase al MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (HOY DE LA PROTECCION SOCIAL), patrimonialmente responsable de los perjuicios ocasionados a la parte actora, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

“SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, condénese al MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (HOY DE LA PROTECCION SOCIAL), a pagar por concepto de perjuicios materiales la suma de SESENTA MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS TRECE PESOS (\$60.654.313).

“TERCERO: Dése cumplimiento a lo normado en los artículos 176 y 177 del C.C.A., para efectos de ejecución de la presente sentencia; entendiéndose esta condena en concreto.

“CUARTO: NIEGANSE las demás pretensiones de la demanda.

“QUINTO: Sin condena en costas.”

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

Mediante demanda presentada el 24 de enero de 2002 por el señor CARLOS MAYA MORALES, por intermedio de apoderado, en ejercicio de la acción contractual, (folios 2 a 11 cuaderno 1) se solicitaron las siguientes declaraciones y condenas:

“Pretensiones Principales

“Primero. Que durante los meses de enero y febrero de 2.000 existió entre el doctor CARLOS MAYA MORALES y el MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL un CONTRATO ESTATAL cuyo objeto consistió en la prestación de los servicios de asesoría y representación judicial en distintos procesos que cursan ante los juzgados laborales de los Circuitos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, y de descongestión con sede en Bogotá, procesos judiciales relacionados con los servidores públicos de la extinta empresa de Puertos de Colombia.

“Segundo. Que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social incumplió el contrato porque no retribuyó al contratista los servicios profesionales prestados.

“Tercero. Condenar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a pagar al contratista Carlos Maya Morales el monto de CIENTO CUATRO MILLONES DE PESOS, o la suma que se determine como el precio del contrato, indexados desde el mes de febrero de 2.000 (cuando se causaron) a la tasa máxima autorizada por el artículo 4 de la Ley 80 de 1.993, reglamentado por el art. 1 del Decreto 679 de 1.994, hasta la fecha en que el pago se produzca.

“PRETENSIONES SUBSIDIARIAS:

En el evento de no ser prósperas las pretensiones principales, y si los distinguidos Magistrados lo estiman conveniente, desde ya solicito aplicar en subsidio la figura de la culpa in-cotrahendo invocando para ello la denominada ACTIO IN REM VERSO. En consecuencia se deberá DECLARAR:

“Primero.- Que el demandante Carlos Maya Morales ha sufrido un daño antijurídico como consecuencia de la omisión de los funcionarios del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, que para los meses de enero y febrero de 2.000 le encargaron la representación judicial de más de 4.000 procesos laborales en Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Bogotá, sin que previamente se le haya suscrito contrato de prestación de servicios.

“Segundo.- CONDENAR en consecuencia al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a la reparación económica, declarando a la Nación Colombiana deudora del demandante Carlos Maya Morales en cuantía de CIENTO CUATRO MILLONES DE PESOS, debidamente indexada desde el mes de febrero de 2.000 hasta producirse la sentencia, utilizando para el efecto los índices de Precios al Consumidor certificados por el Dane.

“Cuarto. Si la demandada se opone, condenar en costas.”

2. Los hechos.

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos:

- 2.1. Durante los años 1999 a 2001 el señor Carlos Maya Morales y el Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social suscribieron varios contratos de prestación de servicios profesionales, por períodos a la entidad en procesos adelantados en los Juzgados Laborales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, por ex servidores de Foncolpuertos.
- 2.2. El valor mensual de cada uno de los contratos se convino en la suma de \$52'000.000.
- 2.3. El último contrato que celebraron las partes en el año 1999 se suscribió el 28 de diciembre y el primero del año siguiente se formalizó el 23 de febrero y, en lo sucesivo, se firmaron otros contratos más hasta noviembre de 2000.
- 2.4. En el mes de enero y parte de febrero del año 2000, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no celebró contrato con el señor Maya Morales, no obstante lo cual, como los poderes otorgados no le habían sido revocados, continuó ejerciendo la representación judicial de la entidad ante los Juzgados Laborales, logrando varias sentencias absolutorias en favor del ente ministerial.
- 2.5. El Ministerio demandado se negó a pagar al contratista las gestiones realizadas en enero y febrero del 2000.

3. Fundamentos de derecho.

El demandante basó el sustento jurídico de sus pretensiones en el artículo 90 de la Constitución Política; artículos 2142, 2144, 2150 y 2189 del Código Civil;

artículo 69 del Código de Procedimiento Civil; artículos 4, 41 y 50 de la Ley 80 de 1993 y artículo 87 del Código Contencioso Administrativo.

Al respecto adujo que el eje central de la relación jurídica existente entre las partes entre los meses de enero y febrero de 2000 se situó en el contrato de mandato, el cual supone un acuerdo de voluntades por cuya virtud una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. Añadió que el mandato judicial sólo termina por la culminación del proceso, por la revocatoria del mandante o la muerte del mandatario, circunstancias que al no presentarse para la respectiva época de la reclamación permitían inferir que existió una prórroga del contrato No. 065 de 1999.

Expuso que de conformidad con la normativa en cita, el mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario, perfeccionamiento que se erige como fuente vinculante para que el Ministerio pague al demandante por las gestiones realizadas durante los meses de enero y febrero de 2000.

Así también señaló que el mandato es un contrato estatal, independientemente de que tenga su génesis en el derecho privado, en tanto tiene por objeto la defensa judicial de una entidad pública. En este punto, argumentó que el otorgamiento de más de 5.000 poderes para asumir la representación judicial de la entidad, sirve de mérito para considerar que existió un acuerdo de voluntades entre el Ministerio y su apoderado, conceso que por demás fue incumplido por la Administración Pública contratante.

En cuanto a los fundamentos jurídicos de las pretensiones subsidiarias indicó que el trabajo realizado por el demandante entrañó un esfuerzo que enriqueció a la Nación, sin contraprestación alguna, lo cual causó un daño en su patrimonio que no estaba en el deber de soportar. En adición manifestó que constituía deber de la entidad estatal adelantar las gestiones para suscribir el respectivo contrato, razón por la cual al haber obrado en forma contraria, incurrió en una omisión.

4. Actuación procesal.

4.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, admitió la demanda por auto del 19 de febrero del 2002 (folio 14 cuaderno uno).

4.2. Mediante providencia del 2 de julio de 2002 se ordenó la apertura y práctica de pruebas (folios 47-48 cuaderno uno).

4.3. Frente a la anterior providencia la parte demandada interpuso recurso de apelación, el cual se concedió por auto del 6 de agosto de 2001 (folio 56 c1).

4.4. Mediante proveído del 12 de febrero de 2003 la Sección Tercera de esta Corporación admitió el recurso de alzada (folio 68 c7).

4.5. En decisión del 22 de mayo de 2003, el Magistrado Ponente de ese entonces declaró la nulidad de todo lo actuado en segunda instancia y del auto del 6 de agosto de 2002 y ordenó al Tribunal a quo impartir trámite de recurso de súplica al recurso presentado por la parte demandada el 10 de julio de 2001 (fl. 70-62 c7).

5. Contestación de la demanda.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de apoderado judicial, dio contestación a la demanda dentro del término legal. En esa oportunidad se opuso a las pretensiones formuladas.

En cuanto a los hechos sostuvo que revisados los informes de gestión rendidos por los apoderados contratados por el Ministerio, se encontraron inconsistencias entre el número global de procesos activos frente a la individualización de cada uno de ellos según la etapa procesal en que se encontraban. De dicho análisis concluyó que en la costa atlántica podrían existir aproximadamente 4404 procesos activos, esto es 1000 procesos menos de los relacionados por el doctor Maya Morales.

Textualmente sostuvo:

“En razón de que durante los meses de enero y febrero de 2000 no hizo el demandante requerimiento de pago alguno, en consecuencia por sustracción de materia el Ministerio no pudo negarse a pagar suma alguna, por los demás debe señalarse que solo tuvo contratos el demandante hasta julio 15 de 2001.

“El abogado Carlos Maya Morales nunca tuvo gobierno del número de procesos a su cargo es imposible aceptar que en la época de enero y febrero de 2000 hubiera logrado culminar 3.844 procesos con sentencias absolutorias en más de 4.000 procesos. Para la misma época el profesional hablaba de la existencia de unos

18.000 procesos a su cargo, en tanto para junio de 2001 aun los decía en ese mismo número, esta proporción hace ver una de las muchas inconsistencias de los informes.

“Habrá de sumársele también, como hecho por probar que en la Costa Atlántica atendían como dependientes del Dr. Maya estudiantes de derecho sin título.

“Existe en verdad informe del abogado Maya Morales que fue recibido en la Coordinación Judicial del Grupo, donde da cuenta de actividad indiscriminada en procesos varios y sin embargo no especifica en detalle cuál fue la que como abogado pudo ejecutar, sin que sean copias idénticas las anexas a la demanda con las que reposan en el Grupo Interno.

“(…).

“En cuanto se trata de la contratación ha de tenerse en cuenta que en cada uno de los contratos suscritos con el doctor Maya Morales se encomendó “atención judicial de los procesos instaurados en la citadas ciudades”, si al vencimiento del contrato no hubo revocatoria es porque a los abogados se les contrata para atender los procesos en su integridad, no por días o ratos, tan cierto es este hecho que Maya Morales continuaba atendéndolos porque eran asuntos que ya traía a su cargo incluso durante la vida de Foncolpuertos, y conocía como abogado este hecho, por esta misma razón no renunciaba a los poderes conferidos.”

La parte demandada alegó que la atención de los procesos por el demandante no fue adecuada, lo cual lo sustentó en el hecho de que en el listado de procesos por él presentado se relacionaron asuntos en los que nunca se le otorgó poder y otros tantos que atendió de manera deficiente.

Advirtió que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suscribió contrato el 29 de diciembre de 1999 con el demandante cuyo plazo venció el 16 de enero de 2000 y posteriormente el 23 de febrero de 2000 se celebró un nuevo contrato de prestación de servicios que terminó el 28 de junio del 2000. A partir de lo anterior consideró que no era viable hablar de existencia de contrato en el período comprendido entre el 17 de enero al 22 de febrero de 2000, pues en ese lapso no se logró acuerdo alguno sobre la prestación del objeto y la contraprestación del mismo, como tampoco se elevó a escrito, lo que deriva en su inexistencia.

Según la demandada no es cierto que el Ministerio hubiese suscrito contratos de mandato con el actor, pues los negocios celebrados correspondían a contratos de prestación de servicios profesionales de asesoría o representación judicial a la entidad en procesos laborales adelantados por los trabajadores de la extinta Empresa de Puertos de Colombia, objeto que naturalmente se desarrollaba a través de apoderado judicial, sin que por ello pudiera afirmarse que cada uno de los poderes constituía un contrato de mandato independiente, menos aun cuando

su ejecución se encontraba cobijada por la remuneración del contrato de prestación de servicios.

En criterio de la entidad estaba demostrado que los primeros dieciséis días del mes de enero de 2000 existió un contrato de prestación de servicios entre el demandante y el ente ministerial, el cual no se prorrogó, porque además de no estar pactada cláusula en ese sentido, las partes no convinieron expresamente y por escrito tal prolongación del plazo contractual.

Igualmente precisó:

“En el caso particular de la presente demanda no se ha demostrado el daño y menos que el mismo sea antijurídico y lo que es peor que el mismo se pueda imputar a la parte que represento, mas aun cuando el demandante podía ante la inminencia de terminación del contrato renunciar o acabar con el mandato “(...)”.

“Ahora los dos supuestos de hecho que el demandante considera como omisiones que generarían el daño son ciertas, en tanto el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no está en la obligación, una vez suscritos los contratos de prestación de servicios, de continuar sucesivamente contratando con la misma persona, y en consecuencia es potestativo de la administración, siguiendo los mandamientos de la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, contratar con otra o con varias personas, como sería en el presente caso la representación judicial.

“Tampoco es cierto que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se hubiere sustraído al pago de las obligaciones contractuales, en tanto como señaló, no existía contrato suscrito entre el demandante y el Ministerio durante el período del 16 de enero al 22 de febrero del 2000, ahora para el momento de intentarse la conciliación, en mayo del 2001, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social había enviado comunicación con fecha 20 de marzo de 2001 a la Procuraduría General de la Nación con el objeto de que se investigara lo relacionado con el desarrollo de las actividades del Dr. MAYA, investigación que cursa ante la Procuraduría General de la Nación y al parecer ante la Fiscalía también se adelantan investigaciones”.

A su vez formuló los siguientes medios exceptivos:

Indebida acumulación de pretensiones:

Al respecto consideró que las pretensiones principales y subsidiarias estaban indebidamente acumuladas comoquiera que si se perseguía la declaratoria de existencia del contrato de prestación de servicios, fuente jurídica de obligaciones, la misma no estaba llamada a generar daños antijurídicos.

Estimó igualmente que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es rogada, lo que impedía invocar una acción contractual alternamente con una de reparación directa so pena de trasgredir el debido proceso.

Indebida representación del demandante:

El argumento de esta excepción estribó en que en el poder no se introdujo la facultad para formular las pretensiones subsidiarias.

Falta de legitimación en la causa por pasiva por una de las partes, o sea el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales:

Señaló que la entidad demandada Ministerio de Trabajo y Seguridad Social carecía de personería para actuar y en consecuencia para comparecer como demandante o demandada.

En este mismo aparte sostuvo que la cuantía de la demanda no se encontraba razonada en la medida en que no se esbozó consideración alguna a partir de la cual pudiese determinarla.

Por último manifestó que existían inconcordancias entre los fundamentos de hecho que respaldaban las pretensiones y los supuestos de hecho en que se sustentaban.

6. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público.

En auto del 28 de julio de 2004, el Tribunal *a quo* ordenó dar traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran sus respectivos alegatos de conclusión (folio 85 del cuaderno uno).

En el término concedido la parte demandada allegó su respectivo escrito reiterando los argumentos de defensa expuestos en la contestación (*fls.85-98 c7*).

Por su parte, el demandante formuló incidente de nulidad procesal, el cual fue resuelto negativamente mediante auto del 15 de septiembre de 2004 (*fls. 125-127 c7*).

7. La sentencia impugnada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera - Sala de Descongestión, profirió sentencia el día 19 de enero de 2004, a través de la cual resolvió el litigio (folios 145-154 del cuaderno principal), en los términos que fueron transcritos al inicio de esta providencia.

Inició por pronunciarse acerca de los presupuestos procesales. Al efecto precisó que el cómputo de la caducidad debía analizarse teniendo en cuenta las pretensiones subsidiarias de la demanda, habida consideración de que en el caso no existía contrato. En ese orden de ideas, concluyó que el término inicial debía contarse desde el día en que la entidad rehusó el pago de la suma pretendida, negativa que, en criterio del *a quo*, se presentó en la audiencia de conciliación prejudicial llevada a cabo el 27 de junio de 2001, por lo cual al haber instaurado la acción el 24 de enero de 2002, su presentación estuvo en tiempo.

Así mismo encontró legitimados en la causa tanto al demandante como a la demandada, para conformar los extremos de la relación jurídica procesal.

Seguidamente abordó el análisis relativo a las excepciones propuestas por la entidad demandada.

En primer lugar negó la prosperidad de la denominada “*indebida acumulación de pretensiones*”, atendiendo al principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre la forma, pues la pretensión subsidiaria atinente a la *actio in rem verso*, a pesar de ser excluyente en relación con la principal, sólo se estudiaría en el evento de no evidenciar la existencia del contrato.

En cuanto a la excepción de indebida representación del demandante, invocó lo dispuesto en el artículo 228 de la Carta Política para efectos de advertir que el Juez tiene la facultad de adecuar la acción a la que estime pertinente.

En lo que atañe a la falta de legitimación en la causa por pasiva, consideró que de conformidad con el artículo 149 del C.C.A., los ministerios, a través del Ministro del ramo, podían comparecer como demandantes o como demandados en un proceso contencioso administrativo y, en ese sentido, el medio exceptivo no tenía vocación de prosperidad.

Al adentrarse al estudio de fondo argumentó que la falta del escrito de convenio comportaba una ineficacia negocial por cuanto dicha formalidad contenía la voluntad contractual de las partes y, ante su ausencia, no podía predicarse la existencia del contrato, toda vez que el principio de la libertad de la forma no producía efectos en materia de contratación estatal. En este punto precisó que si bien el contrato No. 065 de 1999 estuvo vigente hasta el 16 de enero de 2000, las labores ejecutadas con posterioridad a esa fecha y antes de la suscripción del siguiente contrato, no estuvieron cobijadas por relación contractual alguna.

Por lo tanto, al evidenciar que en el expediente no obraba documento que diera fe de la existencia del contrato, consideró improcedente la declaración pretendida en la demanda.

En consecuencia, procedió a examinar el caso bajo la óptica del enriquecimiento sin causa. Es así como de las probanzas obrantes en el plenario concluyó que el actor prestó sus servicios de representación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en los procesos tramitados en los Juzgados Laborales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena.

Sobre el particular, expresamente señaló:

“En razón a lo anterior y teniendo en cuenta que las partes debieron enmarcarse en una relación contractual, pero no lo hicieron, se tiene que las pretensiones pueden orientarse por la vía de la Reparación Directa, toda vez que se dieron los presupuestos de la teoría del enriquecimiento sin causa, tales como el enriquecimiento de la parte beneficiada; consistente en la prestación del servicio realizado por el actor a favor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tal como se desprende de la comunicación que obra a folio 90 a 93 del anexo 4; un correlativo empobrecimiento de la parte afectada; derivado del no reconocimiento y pago de los servicios prestados, tal como se observa en la conciliación prejudicial realizada entre las partes, donde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no llega a ningún acuerdo (fl. 12-25, anexo 4), no porque no se hubiera prestado efectivamente el servicio “ya que existen constancias de la prestación del servicio durante los meses de enero y febrero de 2000”, sino porque existen investigaciones en la Procuraduría General de la Nación, que además no especifican (fl. 285, c.6), y en cuanto a la relación de causalidad y la ausencia de causa jurídica, es claro que el servicio prestado por el actor en virtud de los poderes otorgados por la Entidad demandada en los meses de enero y febrero de 2000 (fls. 90-96, c.6), las certificaciones emitidas por los Juzgados Laborales de Barranquilla (Anexo 4), los informes de los meses de enero y febrero de 2000 (fls. 48-87, anexo 4 y fls. 22-85, c.6), y las contestaciones de la demanda de los meses de enero a febrero de 2000, que se relacionan en los folios 86 y 89 del cuaderno de pruebas No. 6.”

Finalmente, en el acápite pertinente a la tasación de los perjuicios, el Tribunal *a quo* afirmó que fueron en total veintisiete los días no pagados; para determinar el valor diario a reconocer tuvo en consideración el precio del contrato No. 065/99, inmediatamente anterior que equivalía a la suma de \$1'654.368 por día. Seguidamente la multiplicó por los días no reconocidos, operación que arrojó un valor de \$44'667.936 y lo actualizó a la fecha de la sentencia, obteniendo un total de \$60'654.313.

8. El recurso de apelación.

La parte demandada solicitó que se revocara la decisión del Tribunal *a quo*, propósito en relación con el cual expuso los siguientes planteamientos (folios 175-184 cuaderno principal):

Reiteró que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no suscribió contrato con el actor desde el 17 de enero de 2000 hasta el 29 de febrero del mismo año. También que mediante Resolución No. 02025 de 28 de noviembre de 2001 el Ministerio había liquidado el contrato No. 065 de 1999 por virtud del cual le reconoció al actor la suma de \$31'433.000 por los servicios prestados desde el 28 de diciembre de 1999 al 16 de enero de 2000, pese a que dentro de dicho lapso los juzgados se encontraban en vacancia judicial.

Reprochó que no se había controvertido el informe rendido al Secretario General del Ministerio de la época, de conformidad con el cual, una vez revisados los procesos existentes en los distintos despachos judiciales de la Costa Atlántica, se pudo establecer que la gestión rendida por el actor no comportó un buen desempeño como profesional del Derecho, pues se limitó a implementar un formato estándar que radicó en todos los procesos, en el que solo varió los nombres de los demandantes y el juzgado al cual se dirigía, tan así es que en varias oportunidad el operador judicial se refirió a la "*pobreza jurídica del escrito*"; además que relacionó procesos en los que no se le otorgó poder para ejercer la representación y en otros tantos que ni siquiera actuó.

Así mismo, le resultó extraño que el actor hablara de la existencia de 5.000 poderes para enero de 2000 cuando el número de procesos existentes según su mismo dicho ascendía a 18.000. Sin embargo, como consecuencia del censo

realizado por el Ministerio, se pudo constatar la existencia de solo 1.165 procesos activos.

En cuanto a las certificaciones expedidas por algunos Juzgados Laborales y tenidas en cuenta como prueba por el Tribunal *a quo* consideró que adolecían de serias inconsistencias, pues en algunas constaba la gestión de abogados diferentes al demandante, en otras no se indicaban los períodos de su gestión o se señalaban períodos diferentes al del debate, tampoco se refería con claridad cuáles habían sido las actuaciones surtidas.

Aseveró que el cuadernillo de pruebas de argollado negro contenía documentos con solicitud de otorgamiento de poderes sin suscripción o constancia de recibido y respecto de los cuales no se desprende gestión alguna del demandante. De igual forma alegó que en el informe de 17 de febrero de 2000, se establecía que en enero y febrero se contestaron demandas sin indicar qué abogado las suscribió.

Conforme lo anotado, concluyó que no existían pruebas de la efectiva prestación del servicio por parte del doctor Maya Morales, menos aun cuando no existe constancia de recibo a satisfacción del servicio por parte del Ministerio demandado.

Insistió en que el Ministerio y el demandante sólo suscribieron contratos de prestación de servicios y nunca contratos de mandato, cuyo contenido por demás debía ser expreso; el hecho de haberse extendido poderes para el efecto de ninguna manera supone la existencia de un contrato de mandato independiente, en tanto las gestiones desempeñadas por cuenta de los mismos se encontraban cubiertas por la remuneración pactada en el contrato de prestación de servicios.

En cuanto a la configuración del enriquecimiento sin causa, se opuso en los siguientes términos:

“En cuanto a los fundamentos jurídicos de las pretensiones subsidiarias es necesario decir que el mayor fortalecimiento económico en este evento lo obtuvo el doctor CARLOS MAYA MORALES y nunca el Ministerio, ya que los costos que cobró para atender audiencia de procesos antiguos donde ya había recibido contratación y pago. No cumplir con el compromiso de asumir la defensa del Estado en todos los procesos contra la Nación Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es tan evidente que así lo demuestra el censo efectuado en diciembre de 2001 y enero de 2002, única forma posible de desenmascarar la realidad. Este engaño en que mantuvo a la entidad so pretexto de la existencia de un sin número

de procesos que justificó con informes de incomprensible lectura para ocultar que las demandas cursantes eran mínimas, su actuación aún más pequeña y pobre y por tanto los costos contrario a lo que dice el demandante antes que ir en un sostenido aumento, habían comenzado a rebajar.

“(...).

En la presente demanda no se ha demostrado el daño y menos que el mismo sea antijurídico y lo que es peor que el mismo se pueda imputar a la parte que represento, pues el demandante podía ante la inminencia de la terminación del contrato renunciar o acabar con el mandato de conformidad con el expresado en el artículo 2189 del CC...”.

9. Actuación en segunda instancia.

9.1. Mediante auto del 9 de marzo de 2005 el Tribunal *a quo* concedió el recurso de alzada interpuesto por la parte demandada (folio 169 cuaderno principal).

9.2. Esta Corporación dispuso el traslado para la sustentación del recurso mediante proveído del 22 de julio de 2005 (folio 174 cuaderno principal).

9.3. En auto del 9 de septiembre de 2005 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada (folio 197 cuaderno principal).

9.4. En providencia del 10 de noviembre de 2005 se dispuso el traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (folio 199 cuaderno principal).

10. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público.

Las partes alegaron de conclusión en el término legal previsto.

10.1. Parte demandante.

El actor, actuando en nombre propio, presentó escrito en el cual se refirió a los hechos probados y en ese sentido consideró que no existía duda respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los contratos de prestación de servicios.

Seguidamente se pronunció en relación con las excepciones formuladas en la contestación de la demanda y al respecto manifestó que ninguna estaba llamada a prosperar.

En cuanto al asunto de fondo sostuvo que no le asistía razón a la entidad cuando alegó como excusa válida para abstenerse de realizar el pago de los servicios prestados, la supuesta inejecución de los mismos, circunstancia que había dado lugar a investigaciones disciplinarias y penales, si se tiene en cuenta que en ambos casos fue absuelto de todo cargo. Como sustento de su dicho aportó copia simple de documentos que en apariencia corresponderían a piezas procesales de investigación penal.

Por último solicitó el reconocimiento oficioso de perjuicios por daño a la vida de relación en consideración a que las condiciones normales de su vida y la de su familia se han visto seriamente afectadas por razón de los procesos judiciales y disciplinarios adelantados en su contra.

10.2 Parte demandada.

En esa oportunidad la entidad ministerial allegó escrito en el que reprodujo el contenido del recurso de apelación (fls. 200-206 cuaderno principal).

II. CONSIDERACIONES

Para resolver la segunda instancia de la presente *litis*, se abordarán los siguientes temas: 1) la competencia del Consejo de Estado para conocer del asunto; 2) el criterio de la Sala respecto del contrato escrito como prueba “*ad substantiam actus*”; 3) enriquecimiento sin causa según la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección; 4) las pruebas recaudadas; 5) el análisis del caso concreto y 6) costas.

1). Competencia del Consejo de Estado para conocer del asunto.

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75¹ de la Ley 80, expedida en el año de 1993, el cual prescribe, expresamente, que la jurisdicción competente para conocer de las controversias generadas en los contratos celebrados por las entidades estatales

¹ Artículo 75, Ley 80 de 1993. “Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.”

es la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En el caso bajo análisis el extremo demandado lo conforma la Nación – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social), entidad pública del orden nacional.

Adicionalmente el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, que a su vez fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1107 de 2006, prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

En efecto, el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 1107 de 2007, define el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

“Artículo 1°. El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

*“Artículo 82. Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las **entidades públicas** incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.*

“Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional”. (Negrillas fuera de texto)

“Artículo 2. Derógase el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 y las demás normas que le sean contrarias.

“Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, se mantiene la vigencia en materia de competencia, de las Leyes 142 de 1994, 689 de 2001 y 712 de 2001.” (Negrillas fuera de texto)

La norma legal transcrita, al definir el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, precisó que a la misma le compete “juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas”, en lugar de “juzgar las

controversias y litigios administrativos”, como disponía el texto anterior del mismo artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

Respecto de su alcance se pronunció la Sala mediante auto de febrero 8 de 2007, radicación 30.903, en el cual, a propósito de los asuntos que interesan al caso que aquí se examina, señaló:

“A manera de síntesis, puede resumirse la nueva estructura de competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la entrada en vigencia de la ley 1.107 de 2006, de la siguiente manera:

“i) Debe conocer de las controversias y litigios precontractuales y contractuales en los que intervenga una entidad pública, sin importar su naturaleza, ni el régimen jurídico aplicable al contrato, ni el objeto del mismo.

Por su parte, la letra b) del numeral primero del artículo segundo de la Ley 80 de 1993 se ocupó de definir las entidades estatales, así:

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

Hechas estas precisiones ha de concluirse que esta Sala es competente para resolver el recurso de alzada sometido a su estudio.

2. El criterio de la Sala respecto del contrato escrito como prueba “*ad substantiam actus*”.

Teniendo en cuenta que el contrato estatal suscrito entre las partes de presente litigio, cuya declaratoria de existencia se deprecia, presuntamente nació a la vida jurídica en el mes de enero de 2000, claro resulta concluir que la normativa vigente para el tiempo de su suscripción era la contenida en la Ley 80 de 1993, Estatuto que en sus artículos 39 y 41 se ocupó de regular lo concerniente a la forma y perfeccionamiento de los negocios jurídicos celebrados por las entidades estatales, al tenor que a continuación se transcribe:

Artículo 39º- De la Forma del Contrato Estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o

imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles, y en general aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales.

Artículo. 41º.- Del Perfeccionamiento del Contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

A la luz de las referidas disposiciones, la jurisprudencia de esta Sección² ha señalado que constituye presupuesto para el perfeccionamiento de todo contrato regido por el Estatuto de Contratación Estatal, la formalidad del escrito, exigencia consagrada igualmente en los estatutos de contratación pública que antecedieron al actualmente vigente, normas en las cuales se exigía el cumplimiento de varios requisitos que sólo podían satisfacerse si el contrato constaba por escrito. Esta formalidad de la instrumentación escrita para que el correspondiente contrato estatal pueda alcanzar su perfeccionamiento –conviene reiterarlo- la exigen la Ley 80 de 1993 y su Decreto Reglamentario 679 de 1994, normativa que en la actualidad rige de manera general la actividad contractual de las entidades estatales.

Así pues, en materia de contratación estatal la exigencia del contrato escrito constituye un requisito **ad substantiam actus**, puesto que sólo podrá surgir al ámbito jurídico en la medida en que las partes efectivamente plasmen por escrito su acuerdo sobre el objeto y sobre la contraprestación, tal y como prevé la ley.

Por lo anterior en cuanto a la necesidad de probar en debida forma la existencia de los contratos estatales en los procesos contencioso administrativos originados en la acción contractual, ha dicho la Sala³:

“(...) el contrato sólo puede concebirse en cuanto medie un acuerdo o concurso de voluntades, el cual no siempre nace a la vida jurídica de manera consensual sino que la ley, en algunos casos, ha establecido ciertos requisitos o formalidades como condición para su existencia.

Así, el artículo 1500 del C.C. define el contrato solemne como aquel que “está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil”.

² Sección Tercera del Consejo de Estado, 11 de agosto de 2010, Exp.18636.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; Sentencia del 30 de julio de 2008, Expediente 23003. Actor: Constructora Sego Ltda.

Al respecto cabe precisar que hay solemnidades que son de la esencia misma del contrato, sustanciales a él, de tal suerte que si no se cumplen el contrato no alcanza su perfeccionamiento, no nace a la vida jurídica; pero hay otras solemnidades que tan sólo se requieren para efectos probatorios.

Estas formalidades adquieren aún mayor significado en la celebración de los contratos estatales, en la medida en que las leyes que los han regulado prescriben una serie de requisitos necesarios para su existencia misma y no sólo como prueba de su celebración, es decir que se trata de exigencias sustanciales cuya inobservancia trae como consecuencia la ausencia total del contrato; entre ellas se encuentra el requisito del contrato escrito, el cual constituye presupuesto para el perfeccionamiento o existencia de todo contrato celebrado por una Entidad Estatal.

La formalidad de la instrumentación escrita para que el contrato alcance su perfeccionamiento ha sido consagrada como regla general en los distintos Estatutos de Contratación del Estado, tal y como se observa en el artículo 18 del Decreto 150 de 1976, en el artículo 26 del Decreto-Ley 222 de 1983 y también ha sido exigida por la Ley 80 de 1993 en sus artículos 39 y 41, normatividad que en la actualidad rige la actividad contractual de las entidades públicas.

Es así como los contratos celebrados por el Estado se reputan solemnes, puesto que en la generalidad de los casos su existencia pende de y se acredita mediante el documento escrito; así lo ha admitido, reiteradamente, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁴.

En este orden de ideas, resulta claro que los contratos que celebren las entidades estatales deberán instrumentarse mediante un documento escrito, pues sólo así podrá entenderse que el negocio jurídico se encuentra perfeccionado, es decir que existe y, en consecuencia, que está llamado a producir sus efectos.

La Sala, en jurisprudencia⁵ que hoy reitera, ha determinado que la solemnidad del escrito para instrumentar la relación jurídico-contractual de carácter estatal constituye requisito ad substantiam actus, lo cual imposibilita acreditar la existencia misma del contrato con cualquier otro medio probatorio previsto en la ley procesal; en otras palabras, para acreditar la existencia del contrato se requiere del documento escrito debidamente suscrito por las partes, aportado en la forma prevista por la ley procesal, para que el mismo preste mérito probatorio, aserto que encuentra sólido apoyo en el ordenamiento positivo según lo evidencia el texto del artículo 187 del C. de P. C..

Ciertamente, la parte inicial del aludido artículo 1760 del Código Civil determina:

'La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad; y se mirarán como no ejecutados o celebrados aun cuando en ellos se prometa reducirlos a instrumento

⁴ Sobre el tema pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a saber: Sentencias de 11 de julio de 1996, Exp. 9692, M.P. Juan de Dios Montes Hernández; de 8 de mayo de 1995, Exp. 9999, de 28 de enero de 1994, Exp. 9072 y de 29 de enero de 1998, Exp. 11099, M.P. Daniel Suárez Hernández. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 26 de agosto de 1998, M.P. César Hoyos Salazar, también re refirió al tema.

⁵ Al respecto consultar las sentencias de 29 de noviembre de 2006, Exp. 16855, M.P. Fredy Ibarra Martínez y de 2 de mayo de 2007, Exp. 14464, actor: Sociedad Inversiones Luis Alfredo García, demandado: Ferrovial.

público, dentro de cierto plazo, bajo una cláusula penal; esta cláusula no tendrá efecto alguno". (negritas fuera del texto original)'."

A lo expuesto se debe agregar el preciso sentido de las normas procesales que regulan la forma en que deben probarse o acreditarse determinados actos o negocios jurídicos, tal como lo refleja el artículo 187 del C. de P.C., a cuyo tenor "*Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia y validez de ciertos actos*", de cuyo contenido se desprende con claridad que en aquellos casos en los cuales la solemnidad se encuentre expresamente establecida en la ley sustancial como elemento de la existencia de los contratos, no será posible probarlos a través de medios de acreditación distintos a la propia formalidad legalmente exigida por las respectivas normas sustanciales, las cuales para el caso que aquí se examina no son otras diferentes a las contenidas en la Ley 80 de 1993, a las que ya se hizo alusión.

3. La posición jurisprudencial unificada de la Sala Plena de la Sección Tercera en torno a la procedencia del enriquecimiento sin justa causa en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La Sala venía reconociendo el carácter autónomo de la *actio in rem verso* cuando se pretendía la declaratoria del enriquecimiento sin justa causa respecto 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 acerca del alcance de la acción de reparación directa en el ordenamiento jurídico colombiano.

En sentencia de unificación de jurisprudencia del 19 de noviembre de 2012, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación sentó su posición en torno a la procedencia de la acción de reparación directa como el cauce adecuado para ventilar judicialmente las pretensiones relativas al enriquecimiento sin justa causa, así como el carácter excepcional de su procedencia; en aquella ocasión 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 Justicia⁶ a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831⁷ 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 esta 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, 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

⁶ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil, de 12 de mayo de 1955. G.J. LXXX, 322.

⁷ Artículo 831: Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.

acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte⁸, 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 negocial 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”,⁹ 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 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’¹⁰.

“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:

⁸ 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.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836.

¹⁰ Inciso final del artículo 768 del Código Civil.

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.

“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 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 administrativos¹¹ y en la segunda instancia los Tribunales Administrativos.

“Ahora, de aquella cuya cuantía exceda los 500 SLMLM conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos¹² y en segunda instancia la Sección Tercera del Consejo de Estado, con la salvedad que las decisiones serán adoptadas por las respectivas subsecciones” (negritas por fuera del texto)¹³.

En este orden de ideas, la Sección Tercera unificó su posición jurisprudencial para efectos de señalar que la pretensión de 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.

¹¹ Numeral 6 del artículo 134B del C.C.A.

¹² Numeral 6 del artículo 132 del C.C.A.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Si bien es cierto que en el presente caso la parte actora invocó la acción relativa a controversias contractuales, la Sala estima necesario precisar que en el asunto que se examina no aparece prueba alguna que demuestre que las prestaciones cuyo reconocimiento y pago se reclaman en la demanda, consistentes en la prestación de servicios de asesorías y representación judicial del ente ministerial por parte del demandante hubieren estado vinculadas a la ejecución de un contrato o contratos en los cuales se evidenciara la estipulación de dichos objetos.

Por otro lado, en cuanto corresponde a los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes entre marzo de 1999 y marzo de 2001, los documentos que pudieran servir de prueba de una relación contractual entre las partes fueron allegados en copia simple y, por tanto, carecen de valor probatorio según se explicará por la Sala en el acápite de pruebas.

En las anteriores condiciones resulta evidente que no se configuran los presupuestos necesarios para entender que la *litis* en estudio corresponda a una controversia contractual; no obstante, con el propósito de garantizar la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y advirtiendo que la parte actora en el concepto de violación fundamentó sus pretensiones subsidiarias desde la perspectiva de un enriquecimiento sin causa, la Sala considera que en este caso resulta procedente la aplicación del principio *iura novit curia*, con el fin de efectuar un análisis de fondo desde el punto de vista de una acción de reparación directa, dado que el procedimiento y el término de caducidad se encuentran regulados de manera similar para el caso de las controversias contractuales, lo cual descartaría una indebida escogencia de la acción.

4. Las pruebas aportadas al proceso.

4.1. Pruebas documentales.

En su gran mayoría los documentos que obran en el expediente se aportaron en original o en copia autorizada por funcionario competente, las cuales se tienen como pruebas válidas en los términos de los artículos 252 y 254 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente se presentaron al proceso otros documentos¹⁴ en copia simple; al respecto se tiene que si bien con anterioridad de manera reiterada esta Corporación había sostenido que las copias simples no constituían medios de convicción que pudieran tener la virtualidad de hacer constar o de demostrar los hechos que con tales documentos se pretendían hacer valer ante la Jurisdicción, en cuanto su estado desprovisto de autenticación impedía su valoración probatoria, de conformidad con lo normado en los artículos 252 y 254 del Código de Procedimiento Civil¹⁵, lo cierto es que la postura de la Sala fue modificada a partir de la Sentencia de Unificación proferida por la Sección Tercera el 28 de agosto de 2013¹⁶.

Ciertamente, en dicha providencia, se indicó que la postura de la Sala quedó unificada en el sentido de aceptar la valoración de los documentos aportados en copias simples que han hecho parte del expediente toda vez que frente a estos “*se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido*”.

Como fundamento principal para llegar a la anterior conclusión, la Sala señaló que a partir de la expedición de las Leyes 1395 de 2010 y 1437 de 2011 se constata una nueva visión respecto del derecho procesal en cuanto éste hace énfasis especial respecto de los principios de buena fe y lealtad que deben asumir las partes en el proceso, lo cual determina un cambio en el modelo establecido por las normas procesales, circunstancias que “*permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio*” lo que en últimas se traduce en la posibilidad de que el operador judicial pueda tomar en cuenta aquellos documentos que obran el expediente en copia simple y respecto de los cuales las partes no han cuestionado su veracidad.

Por lo tanto, según la nueva postura jurisprudencial de la Sala, los documentos aportados en copia simple por la parte actora con la presentación de la demanda

¹⁴ Pruebas que aparecen relacionadas en los puntos 4.1.39 al 4.1.70.

¹⁵ En este sentido se pronunció, de manera reciente esta Subsección, a través de sentencia de marzo 10 de 2011, exp. 19.347.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2013. M.P.: Dr. Enrique Gil Botero. Expediente: 25.022.

también serán tomados en cuenta en esta sentencia¹⁷, al igual que aquellos que se presentaron en original o en copia auténtica.

A continuación se relacionan las pruebas documentales aportadas en el presente proceso:

4.1.1. Formato del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de solicitud para elaborar poderes al doctor Carlos Maya Morales, presentada el 9 de diciembre de 1999 (fl. 1 anexo 2).

4.1.2. Informe parcial presentado el 12 de febrero de 2001 en relación con el trámite de procesos laborales. No se indica quién lo suscribe (fls. 2 anexo 2).

4.1.3. Constancia expedida el 11 de febrero de 2000 por el Asesor del Área Jurídica y de Asesoría Legal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, acerca de la prestación de servicios profesionales a satisfacción por parte del doctor Carlos Maya Morales dentro del contrato No. 065 de 1999, durante el período comprendido entre 28 de diciembre de 1999 y 15 de enero de 2000 (fls. 3 anexo 2).

4.1.4. Oficio No. G.I.T- CG-01333 del 23 de febrero de 2000 mediante el cual el Coordinador General del Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social solicitó al doctor Carlos Maya Morales lo siguiente (fl. 4-5 anexo 2):

“Por instrucciones de los Asesores del Despacho de la señora Ministra me permito solicitar a usted se digne elevar petición formal, a los juzgados respectivos que condenaron a Foncolpuertos a reconocer y cancelar las pensiones de Jubilación y/o Invalidez, a exfuncionarios de Puertos de Colombia, para que se dé cumplimiento a lo establecido en la sentencia de la Corte Constitucional SU-962 de diciembre de 1999 y procedan a remitir a sus inmediatos superiores, las sentencias que no surtieron el grado jurisdiccional de consulta, o que no fueron apeladas.

Lo anterior con el propósito de agotar el debido proceso que debe seguirse en estos casos, cuando las sentencias son desfavorables total o parcialmente a la Nación, siendo de obligatoria aplicación el Art.69 del Código de Procedimiento Laboral.”

¹⁷ Si bien el Magistrado Ponente de esta providencia no compartió la posición mayoritaria frente a este asunto, lo cierto es que se acoge a la nueva línea jurisprudencial fijada por la Sala en aras del respeto de la misma y el principio de eficiencia.

4.1.5. Oficio del 17 de febrero de 2000 mediante el cual el abogado Carlos Maya Morales presentó ante el Departamento Jurídico del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social una relación de 19 contestaciones de demanda radicadas en Bogotá, entre el 13 de enero de 2000 y 3 de febrero del mismo año, en relación con Despachos comisorios procedentes de Juzgados Laborales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta (fls. 6-9 anexo 2).

4.1.6. Formato del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de solicitud para elaborar poderes al abogado Carlos Maya Morales, presentada los días 14 de diciembre de 1999, 17, 18, 20, 25 y 26 de enero de 2000 (fls. 10-16 anexo 2).

4.1.7. Oficio del 21 de febrero de 2000 mediante el cual el doctor Carlos Maya Morales presentó ante el Departamento Jurídico del Ministerio del Trabajo una relación de 5 contestaciones de demanda radicadas en Bogotá entre el 11 y el 18 de febrero de 2000, respecto de Despachos comisorios procedentes de Juzgados Laborales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta (fls. 17-18 anexo 2).

4.1.8. Formato del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de solicitud para elaborar poderes al abogado Carlos Maya Morales presentada los días 14 de febrero, 9 y 10 de marzo de 2000 (fls. 19-21, 27, 29-30 y 36 anexo 2).

4.1.9. Constancia de notificación personal realizada el 3 de marzo de 2000 por el Juzgado 19 Laboral de Bogotá dentro del proceso No. 45000 al señor Antonio Ramírez Zuluaga en su condición de Coordinador General Encargado del G.I.T., del Ministerio (fl. 28 anexo 2).

4.1.10. Oficio del 15 de febrero de 2000 mediante el cual el doctor Carlos Maya Morales presentó ante el Departamento Jurídico del Ministerio del Trabajo la relación de una contestación de demanda ejecutiva radicada en Bogotá el 26 de noviembre de 1999, dentro de Despacho comisorio procedente del Juzgado Laboral de Barranquilla (fls. 38 anexo 2).

4.1.11. Oficio del 25 de febrero de 2000 por medio del cual el señor ALEX VELANDIA, persona cuya relación con las partes del litigio se desconoce, remitió a CARLOS MAYA MORALES cinco contestaciones de demanda que cursan en Juzgados de Bogotá y envió cinco relaciones de pago para ser entregados en Juzgados de Barranquilla (fl. 39 anexo 2).

4.1.12. Oficio del 10 de febrero de 2000 por medio del cual el señor ALEXANDER VELANDIA remitió a CARLOS MAYA MORALES ocho contestaciones de demanda notificadas entre el 2 y el 7 de febrero de 2000 que cursan en Juzgados de Bogotá. Sin embargo no indica a quién fueron notificadas (fl. 40-41 anexo 2).

4.1.13. Formato del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de solicitud para elaborar poderes al doctor Carlos Maya Morales, presentada los días 2, 4 y 7 de febrero de 2000 (fls. 42-45 anexo 2).

4.1.14. Demanda presentada en el año 1998 por el señor José Demerito Díaz ante Juzgado Laboral de Barranquilla (fls.48-50 anexo 2).

4.1.15. Demanda presentada por el señor William Rafael Parra Gómez ante el Juzgado Laboral de Barranquilla (fls.52-56 anexo 2).

4.1.16. Demanda presentada por el señor Vidal Parra Muñiz ante el Juzgado Laboral de Cartagena (fls. 57-61 anexo 2).

2.1.17. Demanda presentada en el año 1998 por el señor Manuel Díaz Gómez ante el Juzgado Laboral de Bogotá (fls. 64-66 anexo 2).

4.1.18. Informe titulado “*de pruebas y audiencias de casos de Foncolpuertos en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena en el mes de enero de 2000*”. Su contenido en la mayoría de los casos no discrimina el tipo de actuación, en otros data de fechas correspondientes a todos los meses del año 2000 (fls. 64-85 anexo 2).

4.1.19. Oficio del 21 de marzo de 2000 mediante el cual el doctor Carlos Maya Morales presentó ante el Departamento Jurídico del Ministerio del Trabajo la relación de 17 contestaciones de demandas radicadas en Bogotá los días 7 de diciembre de 1999, 28 de febrero y 10 y 13 de marzo de 2000, respecto de despachos comisorios procedentes de Juzgados Laborales de Barranquilla y Cartagena (fls. 86-90 anexo 2).

4.1.20. Formato del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de solicitud para elaborar poderes al doctor Carlos Maya Morales, presentada el 22 de marzo de 2000 (fls. 91 anexo 2).

4.1.21. Oficio del 28 de enero de 2000 por el cual el doctor Carlos Maya Morales presentó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social una relación de las audiencias programadas dentro de despachos comisorios que habría de llevarse a cabo durante la primera semana de febrero de ese año y en ese sentido solicitó remitir de manera urgente las hojas de vida de las personas allí relacionadas (fls. 92-96 anexo 2).

4.1.22. Oficio del 28 de enero de 2000 por el cual Carlos Maya Morales reiteró su solicitud ante el Ministerio del Trabajo para que le remitieran las hojas de vida de los señores Justiniano Santiago Tejera y Aristaciano Soto Llanos (fl. 97 anexo 2).

4.1.23. Oficio del 2 de febrero de 2000 por el cual la Secretaria Ejecutiva Judicial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social remitió al doctor Carlos Maya Morales diez hojas de vida de pensionadas en respuesta a su solicitud (fl. 98-99 anexo 2).

4.1.24. Oficio No. GIT Jud. 176 del 24 de enero de 2000 por medio del cual el Asesor del Área Judicial y de Asesoría Legal del Ministerio remitió al doctor Carlos Maya Morales 200 poderes en blanco. Sin embargo en el expediente no reposan los poderes cuya entrega refirió en el oficio (fl. 100 anexo 2).

2.1.25. Oficio No. GIT Jud. 197 del 1 de febrero de 2000 por medio del cual el Asesor del Área Judicial y de Asesoría Legal del Ministerio remitió al doctor Carlos Maya Morales 160 poderes en blanco. No obstante en el plenario no obran los referidos poderes (fl. 101 anexo 2).

4.1.26. Oficio No. GIT Jud. 2092 del 29 de febrero de 2000 por medio del cual el Asesor del Área Judicial y de Asesoría Legal del Ministerio remitió al doctor Carlos Maya Morales 50 poderes en blanco. Con todo no militan en el expediente los aludidos poderes (fl. 102 anexo 2).

4.1.27. Certificación expedida el 6 de abril de 2001 por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Barranquilla según la cual el doctor CARLOS MAYA MORALES, a través de sustituciones de poder otorgadas al doctor RICARDO PABON, actuó ante ese Despacho en las diferentes audiencias donde figura como demandado FONCOLPUERTOS, durante los meses de enero y febrero del 2000 (fl. 103 anexo 2 y fl. 33 anexo 4).

4.1.28. Certificación expedida el 22 de marzo de 2001 por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Barranquilla en la cual consta que durante los meses de enero y febrero de 2000 los doctores Carmen Cortés y Lucas Sarmiento intervinieron como apoderados de FONCOLPUERTOS y, en general, participaron como apoderados de dicha entidad los doctores RICARDO PABON VILLAZON y CARLOS MAYA MORALES, desde abril de 1998 (fl. 106 anexo 2 y fl. 35 anexo 4).

4.1.29. Certificaciones del 27 de marzo de 2001 expedidas por los Juzgados Cuarto, Tercero y Sexto Laborales del Circuito de Barranquilla de conformidad con las cuales el doctor CARLOS MAYA MORALES y los abogados a quienes le sustituyó poder para actuar en nombre del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia actuaron durante los meses de enero y febrero de 2000 en los procesos que se adelantan contra dicha entidad, asistiendo a las audiencias e interponiendo los recursos ordinarios pertinentes (fls. 107-109 anexo 2 y fls.36-38 anexo 4).

4.1.30. Oficio del 21 de febrero de 2000 mediante el cual el doctor Carlos Maya Morales presentó ante el Departamento Jurídico del Ministerio del Trabajo la relación de 5 contestaciones de demandas radicadas en Bogotá el 18 de febrero de 2000, dentro de despachos comisorios procedentes de Juzgados Laborales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena (fls. 116-117 anexo 2).

4.1.31. Oficio del 7 de febrero de 2000 por el cual el doctor Maya Morales hizo entrega al Coordinador Judicial del Grupo Interno de las contestaciones a demandas, las cuales fueron presentadas ante diferentes Juzgados Laborales de Bogotá. Sin embargo al oficio no se acompañan las referidas contestaciones (fl. 118 – 119 anexo 2).

4.1.32. Oficio del 17 de febrero de 2000 mediante el cual el doctor Carlos Maya Morales presentó ante el Departamento Jurídico del Ministerio del Trabajo la relación de 19 contestaciones de demandas radicadas en Bogotá los días 2 y 3 de febrero de 2000, dentro de despachos comisorios procedentes de Juzgados Laborales de Barranquilla y Cartagena (fls. 120 anexo 2).

4.1.33. Relación de audiencias de enero de 2000, cuyo demandado no es FONCOLPUERTOS (fl. 122 anexo 2).

4.1.34. Oficio del 17 de marzo de 2000 por medio del cual el doctor Carlos Maya Morales remitió al Coordinador Judicial del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, informe del mes de febrero de 2000, de conformidad con el cual presuntamente se remite la siguiente información dentro de su respectivo disket (fls. 123-193 anexo 2):

“1.- Procesos finalizados a febrero del año 2000- ciudad Barranquilla.

“2.- Informe de pruebas y audiencias – SANTA MARTA, BARRANQUILLA y CARTAGENA- FEBRERO /00.

“3.- Informe Tribunal de Barranquilla- febrero 2.000.

“4.- Informe general Barranquilla y Cartagena – febrero 2.000.

“5.- Informe contestación demandas- enero, febrero y hasta marzo 18/00.

“6.- Disket de información FIDUPACIFICO - 2.000.

“7.- Disket de información Prejudicialidad - 2.000.

“8.- Disket con información de JUZGADOS DE DESCONGESTION – 2.000.

“9.- Disket con información de audiencias de marzo y abril del 2.000 juzgados de Barranquilla.

“10.- Disket con información de Tribunal de Descongestión – acumulaciones 1.999.

“11.- Anexo así mismo todas las sentencias que se han producidas (sic) en el año 1.999 en las ciudades de Cartagena y Barranquilla – tanto absolutorias como condenatorias.

“12.- Hojas de vida de los abogados de Barranquilla, Santa Marta y Bogotá con sus respectivos anexos y en los Juzgados en los cuales se les ha sustituido.”

Sin embargo en el expediente no reposa los soportes físicos y magnéticos de las actuaciones que dice haber surtido, ni de las providencias, ni de las actas de audiencia.

4.1.35. Oficio del 9 de febrero de 2001 por el cual la Coordinadora del Grupo Legal del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social informó al doctor Maya Morales que mediante auto del 26 de enero de 2001 se había designado al Coordinador del Grupo Interno para que ejerciera la supervisión del contrato de prestación de servicios No. 08 de 2001 (fl. 1 anexo 4).

4.1.36. Oficio del 10 de febrero de 2000 por medio del cual el Coordinador General del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social comunicó al doctor Carlos Maya Morales que mediante auto del 29 de febrero de 2000 fue designado para ejercer la supervisión del contrato de prestación de servicios No. 009 de 2000 (fl. 2 anexo 4).

4.1.37. Certificación expedida el 6 de febrero de 2001 por la Coordinadora del Grupo Legal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en cuyo contenido hace constar que dicho Ministerio suscribió con “*el doctor CARLOS MAYA MORALES S. EN C., los contratos de prestación de servicios de la siguiente forma*” (fls. 26-29 anexo 4):

“VIGENCIA AÑO 1999

Contrato de prestación de servicios No. 008 del 26 de marzo de 1999
Que el OBJETO del contrato fue: El contratista se obliga para con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a prestar sus servicios profesionales en asesoría y representación judicial a la entidad en los procesos laborales que actualmente se adelantan por los servidores públicos de la Extinta Empresa Puertos de Colombia en los Juzgados Laborales del Circuito en las ciudades de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, surtir la segunda instancia ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y atender los Despachos comisorios en Santa fe de Bogotá, provenientes de dichos Juzgados para la contestación de las demandas y la práctica de pruebas allí solicitada.

VALOR: *El valor del contrato fue la suma de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$200'000.000,00).*

DURACION: *La duración del contrato fue de desde el 29 de marzo de 1999, hasta el 28 de junio de 1999.*

Posteriormente se prorroga por un (1) mes a partir del 29 de junio de 1999, hasta el 28 de julio de 1999, y se adiciona por la suma de CUARENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$40'000.000,00).

Posteriormente se prorroga por un (1) mes a partir del 29 de julio de 1999, hasta el 28 de agosto de 1999, y se adiciona por la suma de CUARENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$40'000.000,00).

Contrato de Prestación de servicios No. 035 del 8 de septiembre de 1999.

OBJETO *del contrato fue: El contratista se obliga para con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a prestar sus servicios profesionales en asesoría y representación judicial a la entidad en los procesos laborales que actualmente se adelantan por los servidores públicos de la Extinta Empresa Puertos de Colombia en los Juzgados Laborales del Circuito en las ciudades de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, surtir la segunda instancia ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y atender los Despachos comisorios en Santa fe de Bogotá, provenientes de dichos Juzgados para la contestación de las demandas y la práctica de pruebas allí solicitada.*

VALOR: El valor del contrato fue la suma de CIENTO CUARENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$148'890.000,00).

DURACION: La duración del contrato fue desde el 10 de septiembre de 1999, hasta el 9 de diciembre de 1999.

Contrato de prestación de servicios No. 065 del 28 de diciembre de 1999.

OBJETO del contrato fue: El contratista se obliga para con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a prestar sus servicios profesionales en asesoría y representación judicial a la entidad en los procesos laborales que actualmente se adelantan por los servidores públicos de la extinta Empresa Puertos de Colombia en los Juzgados Laborales del Circuito en las ciudades de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, surtir la segunda instancia ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y atender los Despachos comisorios en Santa fe de Bogotá, provenientes de dichos Juzgados para la contestación de las demandas y la práctica de pruebas allí solicitada.

VALOR: El valor del contrato fue la suma de TREINTA Y UN MILLON CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$31'433.000,00).

DURACION: La duración del contrato fue desde el 29 de diciembre de 1999, hasta el 16 de enero del 2000.

VIGENCIA AÑO 2000

Contrato de Prestación de servicios No. 009 del 23 de febrero del 2000.

OBJETO del contrato fue: El contratista se obliga para con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a prestar sus servicios profesionales en asesoría y representación judicial a la entidad en los procesos laborales que actualmente se adelantan por los servidores públicos de la extinta Empresa Puertos de Colombia en los Juzgados Laborales del Circuito en las ciudades de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, surtir la segunda instancia ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y atender los Despachos comisorios en Santa fe de Bogotá, provenientes de dichos Juzgados para la contestación de las demandas y la práctica de pruebas allí solicitada.

VALOR: El valor del contrato fue la suma de DOSCIENTOS OCHO MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$208'000.000,00)

DURACION: La duración del contrato fue desde el 29 de febrero del 2000, hasta el 28 de junio del 2000.

Posteriormente se prorroga por dos (2) meses a partir del 29 de junio del 2000, hasta el 28 de agosto del 2000, y se adiciona por la suma de CIENTO CUATRO MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$104'000.000,00)

“(...)

“Los anteriores contratos se han suscrito en Bogotá D.C. y los pagos de los mismos se han efectuado a través del Grupo Financiero del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la misma ciudad.”

4.1.38. Mediante comunicación suscrita y radicada el 14 de enero del 2000, el doctor CARLOS MAYA MORALES presentó propuesta contractual al Coordinador Judicial Grupo Interno de Trabajo para el Manejo de FONCOLPUERTOS, en la cual manifestó que debido al vencimiento de los contratos que venía ejecutando desde enero de 1999, solicitaba que se considerara una modificación de la tarifa de honorarios, por varias razones que seguidamente expuso (fl. 30-32 anexo 4).

4.1.39. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 053 de 2001, celebrado entre el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y la Sociedad Carlos Maya S.en C. (folios 10-17 anexo uno).

4.1.40. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 043 de 2001, celebrado entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Sociedad Carlos Maya S. en C. (folios 19-26 anexo uno).

4.1.41. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 08 del 26 de enero de 2001 celebrado entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Sociedad Carlos Maya S. en C. (folios 27-34 anexo uno).

4.1.42. Propuesta contractual presentada el 12 de enero de 2001 por el señor Carlos Maya Morales ante el Coordinador Judicial Grupo Interno de Trabajo para el Manejo del Fondo Pasivo Social de Puertos de Colombia (folios 35-36 anexo uno).

4.1.43. Certificación expedida por la Coordinadora Judicial y de Asesoría Legal del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, acerca de la prestación de servicios profesionales de asesoría y asistencia jurídica al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del pasivo Social de Puertos de Colombia por parte del doctor Carlos Mara Morales (folio 37 anexo uno).

4.1.44. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 075 de 2000, celebrado entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Sociedad Carlos Maya S. en C. (folios 38-45 anexo uno).

4.1.45. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 035 de 2000 suscrito por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Sociedad Carlos Maya S. en C. (folios 50-56 anexo uno).

4.1.46. Adición, prórroga y modificación al contrato de prestación No. 09 de 2000 suscrito por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Carlos Maya Morales (folios 57-59 anexo uno).

4.1.47. Certificación expedida el 20 de junio de 2000 por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión Social de Puertos de Colombia respecto de la prestación a satisfacción de servicios profesionales de asesoría y representación judicial de la entidad en los procesos laborales adelantados contra la entidad por parte del doctor Carlos Maya Morales (fl. 60 anexo uno).

4.1.48. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 09 del 23 de febrero de 2000 suscrito por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Sociedad Carlos Maya S. en C. (folios 63-70 anexo uno).

4.1.49. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 065 del 28 de diciembre de 1999 celebrado entre Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Carlos Maya Morales (folios 71-77 anexo uno).

4.1.50. Auto No. 200 del 29 de diciembre de 1999 mediante el cual el Jefe de División Legal del Ministerio impartió aprobación de la póliza No. 99176288, cuyo tomador no se señala, que amparó los riesgos del contrato No. 065 de 1999 (fls. 80 anexo uno).

4.1.51. Auto No. 201 de 29 de diciembre de 1999 mediante el cual el Jefe de División Legal del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social designó al Coordinador Judicial del Grupo Interno de Trabajo para que verificara y coordinara con el contratista el objeto de contrato No. 065 (fl. 81 anexo uno).

4.1.52. Adición al contrato de prestación de servicios profesionales No. 08 del 28 de julio de 1999 celebrado entre Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el señor Carlos Maya Morales (folios 83-88 anexo uno).

4.1.53. Auto No. 134 del 10 de septiembre de 1999 por el cual la Jefe de División Legal del Ministerio impartió aprobación a la Póliza No. 99174000, cuyo tomador se desconoce, que amparó los riesgos del contrato No. 035 de 1999 (fl. 90 anexo uno).

4.1.54. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 035 del 8 de septiembre de 1999 suscrito por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Carlos Maya Morales (folios 63-70 anexo uno).

4.1.55. Informe de fecha 4 de febrero de 2002 de procesos activos en los Distritos de la Costa Atlántica presentados por la Coordinadora General del Grupo Interno para la Gestión del Pasivo de Puertos de Colombia (fls.1-5 c6)

4.1.56. Constancias expedidas por el Grupo de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia sobre prestación de servicios profesionales de asesoría y asistencia por parte Carlos Maya Morales, representante legal de la Sociedad Carlos Maya S. en C. (fls. 6-11, 13-14, 16, 18-19 y 21 c6).

4.1.57. Memorando No. GIT/Jud 094 y 139 del 19 de junio y 16 de julio de 2001, respectivamente, suscrito por el profesional especializado del Ministerio de Trabajo según el cual no existía inconsistencia entre la información plasmada en la parte física y en la magnética del informe presentado por el doctor Carlos Maya Morales (fls. 12 y 20 c6).

4.1.58. Oficio presentado el 2 de marzo de 2000 por el doctor Carlos Maya Morales ante el Coordinador Judicial de Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, adjuntando informe de gestión del mes de enero de 2000 en los Juzgados de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena (fls. 22-40 c6).

4.1.59. Informe fechado el 7 de febrero de 2000 mediante el cual el demandante remitió listado de procesos en los que había sentencia en el Tribunal de Descongestión de Bogotá (fls. 41-56 c6).

4.1.60. Informe allegado el 17 de febrero de 2000 por el doctor Carlos Maya Morales con listado de inventario de procesos laborales en los distritos de Cartagena y Barranquilla (fls. 57-75 c6).

4.1.61. Informe de los casos de FONCOLPUERTOS adelantado en febrero de 2000 en Barranquilla (fls. 76-85 c6).

4.1.62. Informe presentado el 17 de febrero de 2000 por el demandante, mediante el cual entregó 19 contestaciones de demandas ordinarias (fls. 86-89 c6).

4.1.63. Formatos para otorgamiento de poder al doctor Carlos Maya Morales diligenciados entre los días 18 y 26 de enero de 2006 (fls. 90-96 c6).

4.1.64. Informe de los procesos finalizados en Barranquilla hasta febrero de 2000 (fls. 97-110 c6).

4.1.65. Informe de gestión presentados por el doctor Carlos Maya Morales (fls. 112-245 c6).

4.1.66. Oficio del 17 de julio de 2001 por el cual la Coordinadora General de Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo de Foncolpuertos informó al doctor Carlos Maya Morales que ante la finalización de la relación contractual cesara las funciones del encargo (fl. 246 c6).

4.1.67. Documentos relacionados con trámite de conciliación prejudicial llevada a cabo ante la Procuraduría General de la Nación (fls. 248-255 c6).

4.1.68. Acta de liquidación del contrato No. 009 de 2000 celebrado entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Sociedad Carlos Maya S. en C. (fl.266-267 c6).

4.1.69. Acta de liquidación unilateral del contrato No. 065 de 1999 celebrado entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el abogado Carlos Maya Morales (fls. 268-270 c6).

4.1.70. Actas de comité de conciliación y defensa judicial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (fls. 278-318 c6).

4.2. Documentos sin firma o constancia de su autoría.

Reposan en el plenario varios documentos que carecen de firmas y sin constancia de su autoría (anexo 3, folios 48 a 87 del anexo 4) y en tal virtud no existe certeza acerca de su autor, circunstancia por la cual a la luz de lo dispuesto en los artículos 251 y 252 del Código de Procedimiento Civil, no tiene valor probatorio alguno, a lo cual se debe agregar que de conformidad con los dictados del artículo 269 de dicho Código "*Los instrumentos no firmados ni manuscritos por la parte a quien se oponen, sólo tendrán valor si fueren aceptados expresamente por ella o sus causahabientes*", supuestos que no se presentaron en el caso concreto, por lo cual el contenido de dichos documentos no podrá ser apreciado por la Sala.

5.- El caso concreto.

Recuerda la Sala que el Tribunal a quo estimó que a pesar de haberse acreditado la existencia de la relación contractual entre el demandante doctor Carlos Maya Morales y el Ministerio de Trabajo y la Protección Social por cuenta de la suscripción del contrato de prestación de servicios profesionales No. 065 del 28 de diciembre de 1999 y otros contratos anteriores, lo cierto es el que el vínculo comercial había fenecido el 16 de enero de 2000 por vencimiento del plazo, por lo cual las prestaciones ejecutadas por el demandante encaminadas a la defensa judicial en asuntos laborales tramitados contra la entidad desde el 17 de enero de ese año y hasta el 23 de febrero del mismo año, fecha en que se suscribió un nuevo contrato con el mismo objeto, habían quedado desprovistas de causa jurídica que justificara su retribución. En tal medida consideró que el estudio del caso debía abordarse desde la perspectiva del enriquecimiento sin causa, tal como lo habían sugerido las pretensiones subsidiarias de la demanda.

Inconforme con lo anterior la entidad demandada apelante argumentó que en el caso, si bien no había existido contrato estatal entre el Ministerio y el doctor Carlos Maya Morales durante el lapso comprendido entre el 17 de enero de 2000 y el 23 de febrero de 2000, tampoco había existido enriquecimiento sin justa causa en su favor y en detrimento del demandante, por cuanto no obraban evidencias probatorias suficientes por virtud de las cuales se tuviera por acreditado que efectivamente el demandante hubiera adelantado actuaciones tendientes a ejercer la representación de la entidad en litigios de índole laboral.

Pues bien, conforme el derrotero probatorio que antecede, en esta oportunidad la Sala se aparta íntegramente de las consideraciones esbozadas en la providencia impugnada, por las razones que a continuación se exponen:

Sea lo primero indicar que como es bien sabido, el ejercicio de la acción contractual exige como presupuesto indispensable la existencia de un contrato cuya acreditación, como resulta apenas natural, debe realizarse de manera regular y oportuna dentro del proceso, con la excepción que cabe predicar respecto de los eventos en los cuales se discute o se pretende la declaratoria de la existencia misma del vínculo contractual.

Y sucede entonces que la ausencia de prueba en relación con el contrato escrito resulta relevante para el caso que se estudia, dada la exigencia de esta formalidad como prueba de la existencia en todos los contratos celebrados por las entidades del Estado, regidos por el Estatuto de Contratación Estatal. Así debe entenderse el contenido de los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, Estatuto Contractual vigente para la fecha en la cual aparentemente habría sido celebrado el contrato cuyo período comprendió entre el 17 de enero de 2000 y el 23 de febrero del mismo año, que constituye el lapso objeto de reclamación del presente asunto.

Sobre este aspecto resulta pertinente aclarar que aun cuando fue aportada al plenario una certificación expedida por la entidad en cuyo contenido se relacionan los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos por las partes del presente debate, su plazo, valor y objeto, tal documento nada dice en relación con la vinculación contractual sostenida entre las partes entre el 17 de enero al 23 de febrero de la misma anualidad, e incluso en el evento de que lo hubiese mencionado, lo cierto es que dicha constancia de ninguna manera podría suplir la prueba de la existencia misma del negocio jurídico durante el aludido plazo.

Resulta relevante precisar además que tanto del análisis de dicha certificación como del contenido de los contratos de prestación de servicios aportados al plenario que fueron celebrados en períodos diferentes al del objeto del presente debate, se evidencia la existencia de una relación contractual surgida por una parte entre el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y el abogado Carlos Maya Morales, en su condición de persona natural y de otro lado entre el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y la sociedad Carlos Maya S. en C.

En este punto, es necesario destacar que la Sala no puede pasar por inadvertida esa doble condición que se desprende de las certificaciones del Ministerio demandado, en cuanto en unas ocasiones alude al vínculo contractual que habría

concebido con la persona natural de Carlos Maya Morales, mientras que en otras oportunidades se refiere a la Sociedad en comandita que lleva su mismo su nombre, por lo cual se impone precisar que la relación que hubiere existido entre el Ministerio demandado y la Sociedad Carlos Maya S. en C. resulta ajena por completo al expediente y es por ello que ningún pronunciamiento a ese respecto puede hacer la Sala, puesto que las pretensiones de la demanda se centraron en obtener la declaratoria de existencia de un contrato de prestación de servicios profesionales entre el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y el abogado Carlos Maya Morales actuando como persona natural y no como representante legal de aquella forma societaria, circunstancia que igualmente quedó reflejada en la causa petendi en donde claramente se expuso el devenir negocial que se habría dado entre el ente ministerial y el abogado demandante, durante el lapso materia de reclamación.

En ese sentido no se puede olvidar que los mencionados serían dos personas independientes, sujetos de derechos y obligaciones distintos, con atributos diferentes y desde ningún punto de vista hay lugar a confundirlos.

Así entonces toda consideración en torno a la Sociedad Carlos Maya S. en C., como presunta contratista del Estado, concretamente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social escapa al resorte de la presente providencia, en virtud de principio de congruencia que orienta las decisiones judiciales.

Retomando el análisis del caso y desde la perspectiva expuesta, se impone concluir que no está probado en el plenario la existencia de relación contractual alguna entre el demandante abogado Carlos Maya Morales y el Ministerio demandado, no sólo en el lapso comprendido entre el 17 de enero de 2000 hasta el 22 de febrero del mismo año, sino durante los dos años que el actor dice haberla sostenido.

Ahora bien, circunscribiéndose entonces a los términos y alcances de la sentencia impugnada y a los argumentos del recurso de alzada impetrado frente a la misma, se impone la necesidad de establecer si las labores desempeñadas por el actor durante el pluricitado período están llamadas a ser compensadas bajo la tesis del enriquecimiento sin causa, cuya procedencia y prosperidad, como se anotó, en todo caso debía ventilarse siguiendo el cauce procesal de una acción de reparación directa.

Con sujeción a las reglas establecidas por la sentencia de unificación proferida el 19 de noviembre de 2012 por la Sala Plena de la Sección Tercera, la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por el enriquecimiento sin justa causa sólo procede en tres hipótesis, cuando el enriquecimiento injustificado que se invoca proviene de la ejecución de prestaciones que debían encontrarse amparadas por la celebración de un contrato estatal pero cuya ejecución se hubiere producido con pretermisión de las exigencias y/o formalidades de carácter legal, así:

i) 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.

ii) En los casos en que resulte urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros u 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 evento, que la decisión de la Administración Pública 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 las situaciones en las que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la Administración Pública omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, siempre que se trate de 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.

Atendiendo los anteriores presupuestos, la Sala examinará si en el caso que se examina hubo lugar a la configuración del enriquecimiento sin causa, para lo cual previamente analizará si las labores desempeñadas por el demandante estaban

llamadas a encuadrarse dentro del marco de un contrato estatal respecto del cual se omitieron las solemnidades de ley, tal y como lo dispone la premisa principal de procedencia del enriquecimiento sin causa que plantea la sentencia de unificación y, una vez esclarecido ese punto, entonces si podrá entrar a analizarse si la hipótesis del caso podría resguardarse dentro de alguna de las tres causales que contempla la misma providencia.

De la prestación de servicios profesionales de asesoría y representación judicial del Ministerio en asuntos laborales.

La prestación de servicios profesionales se encuentra regulada como uno de los tipos de contratos estatales en la Ley 80 de 1993, normativa vigente para la época en que al parecer se llevaron a cabo las gestiones de representación judicial del Ministerio por parte del demandante, cuyo numeral 3 del artículo 32 define:

“3o. Contrato de Prestación de Servicios.

“Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

“En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”

Así también la letra d) del numeral primero del artículo 24 del mismo Estatuto expresamente señaló que podría contratarse directamente *“... la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas”*.

De lo expuesto se extrae que al margen de que las actividades que deba realizar el particular no exijan un esfuerzo marcadamente intelectual (aseo; celaduría; mantenimiento de maquinaria o equipos; preparación de alimentos básicos; clasificación de correspondencia; atención de conmutadores; etc.), o que, por el contrario, puedan catalogarse como intelectuales (asesorías jurídicas, contables, financieras; interventoría o supervisión de dichas asesorías; representación judicial; elaboración de memorias; clasificación de archivos; diseño y divulgación de campañas publicitarias; edición de publicaciones; capacitación de personal;

etc.), lo cierto es que el respectivo contrato estatal en cuyo marco deberán ejecutarse será el de **prestación de servicios**, en cuanto tales actividades se encuentren directamente relacionadas, como lo exige el texto de la ley, “... *con la administración o funcionamiento de la entidad*”.

Del tenor normativo en referencia, resulta claro para la Sala que los servicios de asesoría y representación judicial en procesos de índole laboral promovidos por los ex servidores de FONCOLPUERTOS contra el ente ministerial constituían una labor que debía introducirse como objeto dentro un contrato de prestación de servicios profesionales, cuya suscripción por ser un contrato estatal no estaba exenta de las formalidades plenas previstas en la ley. Por lo tanto, según quedó demostrado en el plenario, al haberse pretermitido la solemnidad escritural que debía revestirlo, la reclamación relativa al pago de las actividades de representación judicial ejecutadas desde el 17 de enero de 2000 al 22 de febrero del mismo año, esto es, cuando debiendo existir el contrato, no se suscribió, acogiendo la premisa principal de la sentencia de unificación, bien procede a través del estudio de la configuración del enriquecimiento sin causa.

Evacuado lo anterior, hay lugar entonces a indagar si el caso en estudio se encuadra dentro de algunas de las causales para la prosperidad de dicha teoría.

Atendiendo a la naturaleza de la prestación cuya compensación se reclama, de entrada la Sala anticipa que por tratarse de servicios de asesoría jurídica y defensa judicial, no estaría llamada a encuadrarse en las dos últimas hipótesis en tanto, por un lado, la falta de prestación de ese tipo de servicios no entrañaba en modo alguno la amenaza o lesión al bien jurídico de la salud y, de otra parte, tampoco reunía los especiales supuestos que debían reunirse para que la ley autorice prescindir de la solemnidad escrita que se exige para el perfeccionamiento de los contratos estatales en determinados eventos dentro del marco de la declaratoria de una urgencia manifiesta.

Es así como la sentencia de unificación a la que se ha hecho mención, al referirse a la causal relacionada con los hechos constitutivos de urgencia manifiesta, fue precisa en distinguir que existen dos supuestos para su configuración pero que sólo en uno de ellos es posible sustraerse de la obligación de elevar a escrito el contrato estatal, por lo cual sólo en dicho evento habrá lugar a la aplicación de la figura del enriquecimiento sin causa.

En desarrollo de dicha postura jurisprudencial, la Sala efectuará un breve recuento de las razones que llevaron a la Sala Plena de la Sección a arribar a la anterior conclusión.

En efecto, la institución de la urgencia manifiesta, evento de especial tratamiento en materia de contratación estatal, se encuentra regulada en el inciso cuarto del artículo 41 y en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, los cuales, para mayor entendimiento del análisis que seguidamente se abordará, se transcriben a continuación:

“Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato.

“(...).

“En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta Ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante. A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste por un perito designado por las partes”

“Artículo 42°.- De la Urgencia Manifiesta. *Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.*

“La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.”

“Artículo 43°.- Del Control de la Contratación de Urgencia. *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.*

“Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

“Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.”

De la lectura armónica de las normas en comento y como bien lo estimó la sentencia de unificación, se desprende con claridad que en el marco de la urgencia manifiesta, se pueden presentar dos clases diferentes de situaciones fácticas.

Así, la primera se refiere a aquellos eventos que por sus características no pasan de ser situaciones en las que dado a la brevedad del tiempo disponible no resulta posible realizar un oportuno procedimiento de selección, lo cual determinó la incorporación de un elemento de apremio que precisamente deriva en la inminente necesidad de celebrar el respectivo contrato con prescindencia del correlativo procedimiento administrativo de selección contractual. En estos casos el legislador facultó a la Administración para celebrar el respectivo contrato con prescindencia de la etapa precontractual especialmente regulada por la ley como regla general y con ello del respectivo procedimiento de selección del contratista, que en tiempos de llana normalidad se habría requerido obligatoriamente.

Con todo, ello no releva ni a la Administración ni a su colaborador de celebrar el respectivo contrato estatal, en los términos que la ley exige para su nacimiento a la vida jurídica, esto es que deberá indefectiblemente elevarse a escrito. Tampoco releva a los funcionarios públicos que debiendo prever la aproximación de la necesidad de contratar, pero se abstuvieron de adelantar las gestiones tendientes a poner en movimiento el andamiaje operacional encaminado a adelantar el correspondiente procedimiento de selección de manera oportuna, de la responsabilidad de afrontar las consecuencias que en materia fiscal y disciplinaria prevé el ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, se encuentran los eventos de suma o extrema urgencia que comportan situaciones de tal gravedad y premura, que su solución no da espera si quiera para lograr un acuerdo entre las partes respecto de la contraprestación esperada por la actividad a ejecutar y menos de verter a escrito su acuerdo; tal es el caso de los sucesos de calamidad o desastres, generalmente constitutivos de fuerza mayor, que impiden a todas luces la apertura de un espacio entre las partes para discutir los términos de lo que eventualmente sería la minuta de un contrato.

Consciente de este estado de apresuramiento que justificaría la imposibilidad de solemnizar el negocio estatal, el legislador dotó a la Administración de la facultad de abstenerse incluso de la suscripción del escrito contentivo del contrato necesario para resolver la situación, con la única salvedad de que de tales circunstancias se deberá dejar constancia escrita de la entidad estatal dirigida a consentir la ejecución de las obras o labores requeridas para conjurar la emergencia.

Siguiendo el lineamiento expuesto y con apoyo en la tesis de unificación que funge como marco para la decisión que se profiere, se reitera entonces que la sola declaratoria de urgencia manifiesta no autoriza per se a la Administración a prescindir de la solemnidad de que tratan los artículos 39 y 41 del Estatuto de Contratación Pública para el perfeccionamiento de los contratos estatales, pues para que ello fuese así necesariamente deberían estar reunidos los supuestos exigidos por las disposiciones aludidas para dejar de lado el escrito y autorizar la ejecución.

En otras palabras, sólo la ocurrencia de situaciones especialísimas, de suma emergencia o extrema urgencia como las que contempla de manera precisa el inciso 4° del citado artículo 41 de la Ley 80, de ordinario serán las que habiliten a la entidad pública para no elevar a escrito el acuerdo de voluntades originado con miras a satisfacer la necesidad abruptamente surgida; en las demás situaciones de urgencia manifiesta, la entidad únicamente podrá prescindir del respectivo procedimiento administrativo de selección, no así de suscribir el contrato.

En consecuencia, en los casos en los cuales se reclama una compensación económica bajo la pretensión de un enriquecimiento sin causa como el que ocupa la atención de la Sala, dicho reconocimiento no puede estar amparado simplemente en la declaratoria de urgencia manifiesta comoquiera que la urgencia a que se alude, si bien requería una solución pronta para garantizar la continuidad de la prestación del servicio profesional de defensa judicial del Ministerio demandado, de ninguna manera se acreditó que pudiera corresponder a la excepción contemplada por el legislador para que se pudiera prescindir de la solemnidad del contrato estatal, pues lo que se presentó en el caso que se examinó no pasó de ser una situación en la que, desde ningún punto de vista, las partes estaban autorizadas para omitir la celebración escrita del respectivo contrato de prestación de servicios profesionales, por lo tanto, acogiendo la

providencia de unificación jurisprudencial, se impone concluir que la exigencia prevista en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 en el caso concreto aplicaba a plenitud.

Así las cosas habrá de analizarse lo atinente al supuesto constitutivo de la primera causal y en tal virtud resulta imperativo determinar si fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en ejercicio de su supremacía, de su autoridad o de su *imperium*, constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones encaminadas a ejercer la representación judicial del Ministerio, por fuera del marco de un contrato estatal de prestación de servicios.

Al respecto vale anotar que los documentos aportados como prueba de las actuaciones tendientes a ejercer la defensa judicial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desde el 17 de enero al 22 de febrero de 2000, si bien son consistentes en señalar que durante ese lapso el doctor Carlos Maya Morales prestó sus servicios como apoderado externo de la entidad en los procesos laborales adelantados en los Juzgados de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena por ex servidores de FONCOLPUERTOS, tal y como se desprende de las certificaciones expedidas por varios Juzgados que conocieron de dichos asuntos, lo cierto es que el acervo probatorio apreciado en conjunto no resulta demostrativo de una conducta propiciada exclusivamente por la entidad pública, sin participación y sin voluntad del doctor CARLOS MAYA MORALES.

Sobre este particular cabe puntualizar que aun cuando fueron aportados varios oficios mediante los cuales, durante el período señalado, la entidad pública remitió al demandante varios poderes en blanco, documentos cuyo cuerpo y contenido, dicho sea de paso, no fue aportado al plenario, pues solo se allegaron los oficios mediante los cuales presuntamente se remitían al abogado, en entender de la Sala, tal conducta no constituye un acto de constreñimiento o de imposición en tanto que en el cuerpo del oficio remitido, además de indicar que de la utilización de los mismos debía rendirse informe, no se precisaba ninguna orden o disposición relativa a que debía adelantarse alguna gestión específica o en un determinado lapso a través de los mismos.

En ese orden de ideas, bien podía el demandante abstenerse de dar trámite a los poderes, hasta tanto se suscribiera el respectivo contrato de prestación de

servicios que fungiera como causa o fuente jurídica de su labor, máxime si se tiene presente que en su condición de Profesional del Derecho tenía plena conciencia de que al decidir diligenciarlos sin el soporte contractual que justificara su actuación estaría obrando con desconocimiento del Estatuto de Contratación Estatal.

Además, no existe claridad respecto de cuáles asuntos debía atender a través de dichos poderes y en ese sentido se desconoce la premura con que debía actuar, esto es si se encontraban términos judiciales en transcurso, más aun cuando las certificaciones expedidas por los Juzgados laborales antes referidas, si bien son coincidentes en afirmar que el abogado Maya Morales adelantó actuaciones en defensa de los intereses de la entidad, durante los meses de enero y febrero de 2000, no se discrimina de manera específica los días en que se llevaron a cabo dichas gestiones, es decir si correspondió al lapso objeto de la reclamación, período que por demás solo abarca una porción de cada uno de los meses señalados.

Ahora bien, visto el anterior panorama, a la Sala no deja de surgirle un gran interrogante acerca de cuál habría sido el contenido de un “poder en blanco”; acaso estaría destinado el documento para que fuera el apoderado quien se impartiera a sí mismo el mandato o fuese el propio abogado quien se confiriera las atribuciones y facultades para actuar en representación de su presunto poderdante? A estas dudas se suma el hecho de que un poder para actuar ante autoridades judiciales, a la luz de las disposiciones procesales¹⁸, para su eficaz

¹⁸ DECRETO-LEY 2158 DE 1948 Antiguo Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, vigente para la época de prestación de servicios profesionales de defensa judicial por parte del demandante ante los Juzgados Laborales de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena en los cuales se tramitaban procesos adelantados por los ex trabajadores de Foncolpuertos, contemplaba los requisitos y anexos que debían cumplir y contener las contestaciones de demanda en los siguientes términos:

“ARTICULO 31. FORMA Y REQUISITOS DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA. La contestación de la demanda contendrá:

1. El nombre del demandado, su domicilio y dirección; los de su representante o su apoderado en caso de no comparecer por sí mismo.

“(…).

“PARÁGRAFO 1o. La contestación de la demanda deberá ir acompañada de los siguientes anexos:

“1. - El poder, si no obra en el expediente.

“ARTICULO 33. INTERVENCION DE ABOGADO EN LOS PROCESOS DEL TRABAJO. Para litigar en causa propia o ajena se requerirá ser abogado inscrito, salvo las excepciones de que trata la ley 69 de 1945. Las partes podrán actuar por sí mismas, sin intervención de abogados, en procesos de única instancia y en las audiencias de conciliación.

“ARTICULO 34. REPRESENTACION DE LAS PERSONAS JURIDICAS. Las personas jurídicas comparecerán en proceso por medio de sus representantes constitucionales, legales o convencionales, según el caso.

otorgamiento debe ser presentado personalmente por el poderdante ante Notaría o Juzgado, de modo que no se explica la Sala cómo hubiese sido posible cumplir con este requerimiento legal con un documento en blanco.

Ante ese escenario la Sala encuentra que el otorgamiento de un poder en estas condiciones, sin menor especificación acerca de su contenido, en caso de que así hubiese sido, comportaría una práctica irregular que resultaría censurable desde todo punto de vista, máxime cuando su ejercicio por parte del servidor público entraña el manejo de la cosa pública, aspecto de especial atención y cuidado por virtud del cual se exige la mayor transparencia y el estricto acatamiento de las disposiciones legales reguladoras de la disciplina de la representación, más aun, se itera, entrándose de entidades públicas cuyas arcas se alimentan de los recursos del Estado.

Continuando con el análisis del caso, se observa que en relación con el oficio del 2 de febrero de 2000 mediante el cual la entidad pública remitió al doctor Carlos Maya Morales varias hojas de vida de ex servidores que fungían como demandantes dentro de los procesos laborales se presenta situación similar a la evidenciada respecto a los poderes en blanco en cuanto no existe claridad respecto de cuáles asuntos debía atender a partir de la mismas y en qué oportunidad, incertidumbre que se acrecienta al tener cuenta que según el contenido del referido oficio las demandas correspondientes a las personas cuya hoja de vida se remitía ya habían sido contestadas con fecha anterior al envío del mencionado oficio, a lo cual ha de añadirse un elemento importante que radica en que fue el mismo demandante quien motivó el envío de dichos documentos, comoquiera que el 28 de enero de 2000 elevó dos oficios ante el Ministerio para que de manera urgente procediera a remitirlos.

“ARTICULO 145. APLICACION ANALOGICA. A falta de disposiciones especiales en el procedimiento del trabajo, se aplicarán las normas análogas de este Decreto, y, en su defecto, las del Código Judicial.

La norma hace referencia al Código Judicial que actualmente corresponde al Código de Procedimiento Civil, recogido en el Decreto 1400 de 1970, con las modificaciones introducidas por del Decreto 2282 de 1989, norma vigente para la época de los hechos, que en materia de otorgamiento de poder consagra:

“ARTÍCULO 65. modificado por el artículo 1, numeral 23 del Decreto 2282 de 1989. Los poderes generales para toda clase de procesos y los especiales para varios procesos separados, sólo podrán conferirse por escritura pública. En los poderes especiales, los asuntos se determinarán claramente, de modo que no puedan confundirse con otros.

“El poder especial para un proceso puede conferirse por escritura pública o por memorial dirigido al juez del conocimiento, presentado como se dispone para la demanda.”

“(…).

“ARTÍCULO 84. PRESENTACION DE LA DEMANDA. Artículo modificado por el artículo 1, numeral 36 del Decreto 2282 de 1989. Las firmas de la demanda deberán autenticarse por quienes las suscriban, mediante comparecencia personal ante el secretario de cualquier despacho judicial, o ante notario de cualquier círculo; para efectos procesales, se considerará presentada el día en que se reciba en el despacho de su destino.”

Adicionalmente, observa la Sala que el 14 de enero de 2000 el demandante radicó un oficio ante el Coordinador Judicial Grupo interno de Trabajo para el Manejo del Fondo Pasivo Social de Puertos de Colombia, mediante el cual presentó propuesta contractual debido a que en los próximos días se vencería el plazo de los supuestos contratos de prestación de servicios profesionales suscritos con antelación, solicitud que no fue atendida por la entidad.

En consecuencia, frente al silencio que guardó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social respecto del escrito de la propuesta contractual, se impone concluir que el demandante tenía plena conciencia de que en lo sucesivo las labores de defensa judicial por él ejecutadas no contarían con respaldo o soporte contractual.

Ahora bien, recuerda la Sala que el período durante el cual, según el Tribunal a quo se produjo el enriquecimiento sin causa correspondió al 17 de enero de 2000 hasta el 23 de febrero de 2000, día en que presuntamente se suscribió un nuevo contrato de prestación de servicios identificado con el No. 009/2000.

En este punto, la Sala no puede perder de vista que en efecto existió una comunicación suscrita por la entidad que podría tener un contenido impositivo, específicamente la correspondiente al oficio G.T.I.-CG-00133 del 23 de febrero de 2000, en la cual el Coordinador General del Grupo Interno de Trabajo para el Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se dirigió al demandante en los siguientes términos (fl. 4 anexo 2):

“Por instrucciones de los Asesores del Despacho de la Señora Ministra me permito solicitar a usted se digne elevar petición formal a los juzgados respectivos que condenaron a Foncolpuertos a reconocer y cancelar pensiones de Jubilación y/o Invalidez a exfuncionarios de Puertos de Colombia para que se dé cumplimiento a lo establecido en la sentencia de la Corte Constitucional SU-962 de diciembre de 1999 y procedan a remitir a sus inmediatos superiores, las sentencias que no surtieron el grado jurisdiccional de consulta, o que no fueron apeladas”.

No obstante, la época de expedición del oficio en comento escapa a la órbita temporal objeto de reconocimiento de la primera instancia, en tanto ese mismo día, de conformidad con las consideraciones del Tribunal a quo, las partes ya habían suscrito un nuevo contrato y, por tanto, las labores ejecutadas en adelante, según lo entendió esa Corporación, gozaron otra vez de causa jurídica contractual.

Por ende, en observancia del principio de la *no reformatio in pejus* y en congruencia con las pretensiones y hechos de la demanda que solo abarcan el reseñado período, la Sala se abstendrá de emitir pronunciamiento en torno a esa cuestión.

Superado este último punto ha de concluirse entonces que en el presente caso el actor no acreditó los presupuestos requeridos para la configuración de la figura invocada en sus pretensiones subsidiarias.

No sobra resaltar, como lo hizo la Sala Plena de la Sección Tercera 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, de manera deliberada o voluntaria, han actuado por fuera de la legalidad o con 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 ejecutado 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 de las normas legales que integran los regímenes de contratación estatal y presupuestal.

En consecuencia, se revocará la sentencia apelada y en su lugar se negarán las súplicas de la demanda.

4. Condena en costas

Habida consideración de 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,

FALLA

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el diecinueve (19) de enero de dos mil cuatro (2004), por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera – Sala de Descongestión y en su lugar se dispone:

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.”

SEGUNDO.- Sin condena en costas.

TERCERO.- En firme esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÀN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA