

ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA POR HECHOS CUMPLIDOS – Definición– Artículo 831 del Código de Comercio - *Actio in rem verso* – Requisitos de configuración – Restablecimiento del equilibrio patrimonial – Contratación estatal – Prestaciones sin respaldo contractual – Hechos cumplidos – Orden público – Disposiciones imperativas

El enriquecimiento sin justa causa ha sido entendido como una fuente autónoma y subsidiaria de las obligaciones, que se derivó inicialmente de los principios generales del derecho, y que fue positivada en el artículo 831 del Código de Comercio, según el cual *Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro*.

Tradicionalmente se ha considerado que los requisitos de configuración del enriquecimiento sin justa causa son: **i)** el enriquecimiento o ventaja patrimonial obtenida por un sujeto de derecho; **ii)** el empobrecimiento correlativo sufrido por otro sujeto de derecho; **iii)** la inexistencia de una causa jurídica que justifique el desequilibrio entre los dos patrimonios, **iv)** consecuentemente, que el afectado (sujeto de derecho empobrecido) no cuente con una acción para reclamar, y **v)** que no se pretenda soslayar una disposición imperativa de la ley.

De este modo, se erige la *actio in rem verso*, como el mecanismo con el que cuenta el afectado para reclamar del enriquecido la respectiva compensación. En efecto, este mecanismo no persigue el reconocimiento de una indemnización integral de los perjuicios eventualmente causados, sino únicamente el restablecimiento del equilibrio patrimonial alterado por el enriquecimiento injustificado.

En derecho público, la teoría del enriquecimiento sin justa causa ha sido utilizada para reclamar el pago derivado de la prestación de servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal o por fuera del objeto contractual pactado, situaciones comúnmente denominadas como hechos cumplidos.

Sobre el particular, la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia del 19 de noviembre de 2012 unificó su jurisprudencia sobre la materia. Enfatizó que las normas de contratación estatal son de orden público, por lo que por regla general no procedía el reconocimiento de prestaciones ejecutadas sin respaldo contractual, pues la figura del enriquecimiento sin justa causa no servía para aludir disposiciones de obligatorio cumplimiento.

ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Jurisprudencia unificada – Procedencia excepcional – Prestaciones sin respaldo contractual – Constricción de la entidad pública – Adquisición urgente de bienes o servicios de salud – Omisión de la declaración de urgencia manifiesta

La jurisprudencia unificada precisó que la procedencia de la teoría del enriquecimiento sin justa causa, para los eventos en los cuales se ejecutan prestaciones sin el respaldo contractual, era excepcional. Además, señaló que los eventos excepcionales de procedencia “serían entre otros los siguientes”: **i)** cuando se acredite que fue exclusivamente la entidad pública quien constriñó o impuso al particular la prestación del servicio; **ii)** cuando se requiere en forma urgente la adquisición de bienes o servicios en materia de salud y no es posible efectuar procesos contractuales y, **iii)** cuando la entidad pública omite la declaración de urgencia manifiesta y solicita la prestación de bienes y servicios.

El 31 de julio de 2025, la Sección Tercera de esta Corporación profirió una nueva sentencia de unificación en la cual se precisó el alcance de la sentencia de 2012. La Sección ratificó el carácter excepcional de la teoría y reiteró, ante algunas providencias en contrario, que las hipótesis planteadas en la sentencia de 2012 no constituían un listado taxativo de supuestos de procedencia, pues lo relevante era demostrar los elementos estructurales del enriquecimiento sin justa causa, además de circunstancias extraordinarias de interés general que justifiquen la prestación del servicio sin contrato. Sobre el particular se indicó:

La presente sentencia de unificación tiene por objeto ratificar la premisa de la que partió la sentencia del 19 de noviembre de 2012, al reconocer la admisibilidad excepcional de la *actio in rem verso* en eventos en los que no medie contrato alguno entre las partes, pues, ante la trascendencia de la misma, su núcleo ha de mantenerse. Sin embargo, seguidamente, se procederá a esclarecer que la configuración de un enriquecimiento sin justa causa y la procedencia de su compensación no se limitan a un catálogo taxativo o predeterminado de hipótesis como el que se consignó en dicho fallo, así como fijar las reglas de procedencia de este pedimento en función de las diversas hipótesis que pueden presentarse (...).

Las pretensiones de reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa, y su consecuente compensación, presuponen la ausencia de una fuente de obligación

que las amparen. Por esta razón, su procedencia es absolutamente excepcional y depende de la demostración por parte del interesado del acaecimiento de una circunstancia extraordinaria, sustentada en razones de interés general que exigiesen la entrega del bien o la prestación del servicio, y que ameriten valorarla en favor del ejecutor para reconocer la actividad desarrollada al margen de dicho instrumento. Esta excepcionalidad estará presente únicamente en aquellas situaciones en la cuales resulte probado que no era posible acudir a los mecanismos que la ley regula para escoger un contratista y celebrar un contrato, incluidas las hipótesis de urgencia manifiesta. Dicha valoración deberá soportarse en el comportamiento de las partes, dando prevalencia a la conducta de buena fe de cara a la actividad ejecutada y la confianza que pueda haber generado la administración sobre el interesado, así como la gravedad y urgencia en la continuación de la prestación de un servicio, el grado de conexidad que la actividad haya tenido con un contrato entre las partes y la necesidad de ello. Ese reconocimiento, además, está supeditado a que se reúnan los siguientes elementos: (i) la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la entidad demandada; (ii) un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, el cual pueda atribuirse al acrecimiento mencionado; (iii) la ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido, en cuanto a que no haya sido generada por un hecho o un acto jurídico, como tampoco por una disposición expresa de la ley; (iv) que el demandante carezca de cualquier otro mecanismo para reclamar la compensación, lo que pone en evidencia su subsidiariedad; y (v) la compensación no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.

Finalmente, la sentencia de unificación previamente referida precisó que los casos de prestación de servicios sin contrato, cuando derivan de una imposición o constreñimiento por parte del Estado, no deben analizarse desde la teoría del enriquecimiento sin justa causa, sino bajo el régimen de responsabilidad extracontractual del Estado, específicamente, a partir de un análisis de falla en el servicio. **ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Servicio público esencial de bomberos – Deber municipal de prestación – Ausencia o insuficiencia del servicio – Falla del servicio – Responsabilidad patrimonial**

[...]la necesidad de la prestación del servicio encuentra sustento en el carácter esencial de la actividad desarrollada. En efecto, según la Ley 1575 de 2012, “por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia”, la gestión integral del riesgo contra incendio, la atención de rescates e incidentes con materiales peligrosos es un servicio público esencial de competencia de los municipios. De este modo, la suspensión del servicio habría comprometido gravemente la vida, la integridad personal y los bienes de los habitantes del municipio. Esta conclusión es coherente con la posición reiterada de esta Sección, según la cual la garantía del servicio público bomberil es una obligación legal inexcusable de los municipios. En efecto, la Sección Tercera ha declarado patrimonialmente responsables a los municipios por los daños ocasionados ante la ausencia o insuficiencia del servicio de bomberos, bajo el título de falla del servicio, precisamente porque la ley les impone el deber de garantizar su prestación ya sea mediante la creación de un cuerpo oficial o mediante la contratación con un cuerpo voluntario. Por ende, el incumplimiento de dicha obligación no es una circunstancia irrelevante ni mucho menos excusable, en la medida en que puede derivar en la responsabilidad directa del municipio frente a los afectados.

ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA – Unificación jurisprudencial – Prestaciones sin contrato – Procedencia excepcional – Imposibilidad de contratar – Mecanismos legales de contratación – Carga probatoria de la entidad

[...] en la sentencia de unificación de 2025 se precisó que la excepcionalidad en la prestación del servicio sin contrato se presentaría únicamente en aquellos eventos en que se demuestre la imposibilidad de acudir a los mecanismos que la ley regula para escoger un contratista y celebrar un contrato. Al respecto, dispuso:

Una vez precisado el alcance de la unificación jurisprudencial, se debe recordar que la labor del contencioso-administrativo en la resolución de pretensiones relacionadas con el enriquecimiento sin justa causa consiste en examinar la configuración y procedencia de sus elementos estructurantes, para determinar si procede o no la declaratoria de dicha situación. Se insiste en que ese ejercicio debe consistir en una ponderación de las circunstancias del caso y tomando en consideración la procedencia excepcional de este instituto cuando se trata de reconocer realizaciones de obras o prestación de servicios sin el respaldo de un

contrato, aun cuando existía la obligación de atender una solemnidad. Dicha circunstancia extraordinaria debe entenderse como aquel estado objetivo de cosas que, de forma determinante, le impida a la entidad pública acudir a los mecanismos disponibles en la ley para adelantar su actividad contractual de manera normal, esto es, la ejecución de procedimientos de selección, la celebración de un contrato por escrito (o prórrogas u otros íes para negocios ya perfeccionados) o la utilización de la contratación directa por urgencia manifiesta.

Sobre el particular, se destaca que la acreditación de dicha imposibilidad supone una actividad probatoria que depende de la información y documentación que reposa en poder de la propia entidad pública. En efecto, es la entidad pública la llamada a planear, iniciar y adelantar la gestión contractual, así como a conservar los antecedentes que permiten establecer las razones por las cuales no fue posible acudir a los mecanismos ordinarios o extraordinarios de contratación.



COMPARTIDO POR:



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Reparación directa
Radicación: 20001-23-33-000-2018-00053-01 (72761)
Demandante: Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar
Demandado: Municipio de Valledupar

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia proferida el 16 de enero de 2025 por el Tribunal Administrativo del Cesar que accedió a las pretensiones de la demanda. La Sala es competente para proferir esta providencia porque resuelve el recurso interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal que conoció el proceso en primera instancia, en razón de la naturaleza del asunto y de la cuantía de la demanda¹.

SÍNTESIS²

El Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar solicita que el Municipio de Valledupar le pague los servicios bomberiles y de atención de emergencias que prestó sin contrato entre el 1° de enero y el 26 de abril de 2016. El Tribunal estimó que efectivamente se había prestado el servicio, circunstancia que configuraba un enriquecimiento sin justa causa a favor del Municipio, pues se benefició de un servicio obligatorio que no podía ser suspendido, por lo que ordenó compensar a la parte demandante. La Sala confirma la decisión de primera instancia, pues se acreditaron la totalidad de los elementos necesarios para entender configurado el enriquecimiento sin justa causa, así como las circunstancias excepcionales que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, justifican la compensación de servicios prestados sin respaldo contractual.

¹ Según el numeral 6 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, antes de la reforma de la Ley 2080 de 2021, los tribunales administrativos conocen en primera instancia las demandas de reparación directa cuya cuantía exceda los 500 SMLMV, lo que ascendía a \$390.621.000 para el momento de presentación de la demanda. En la demanda la cuantía se estimó en \$850.000.000.

² Temas: Enriquecimiento sin justa causa / *actio in rem verso* / prestación de servicio bomberil y de atención de emergencias sin contrato.



I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1. El Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar (en adelante, el “Cuerpo de Bomberos”), presentó demanda el 28 de febrero de 2018, en ejercicio del medio de control de reparación directa, en contra del Municipio de Valledupar (en adelante, el “Municipio”), de acuerdo con las siguientes pretensiones:

Primera: Declarar que el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR, representado LEGALMENTE por su ALCALDE, se enriqueció injustamente y por tanto debe pagar, al CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE VALLEDUPAR, por los servicios de gestión integral contra incendio, los preparativos y atención de rescate en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos que se presentaren (sic) durante los meses comprendidos desde el 1 enero al 30 abril de 2016, en este municipio y sus corregimientos.

Segundo: Que como consecuencia de la declaración anterior, el MUNICIPIO DE VALLEDUPAR sea condenado a pagar, a la parte demandante, a título de compensación el valor de los servicios prestados entre los meses comprendido (sic) entre el 1 Enero al 30 Abril de 2016, por la gestión integral contra incendio, los preparativos y atención de rescate en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos que se presentaren (sic) durante este periodo, por la suma mensual de DOSCIENTOS DOCE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$212.500.000) dando un total de OCHOCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$850.000.000), por los cuatro meses adeudados.

Tercero: La suma determinada en el numeral anterior, será actualizada con base en la variación del índice de precios al consumidor señalado por el DANE, de acuerdo con lo establecido en el artículo 178 del C.P.A.C.A. y sobre la misma se reconocerá y pagará (sic) intereses moratorios, liquidados a la tasa del artículo 1617 del C.C.

Para el efecto anterior, se tomará el periodo que corre entre el 1 enero al 30 abril de 2016, fecha en la cual concluyó la prestación del servicio no pagado, y el momento en el cual se dé efectivo cumplimiento a la providencia con la que concluye el proceso al cual da lugar esta acción.

Cuarto: se ordene al Municipio de Valledupar, a dar cumplimiento a la sentencia que se profiera en el presente proceso, en el término señalado en el artículo 176 del C.C.A.

Quinto: Se condene en costas a la parte demandada.³ (Mayúscula y negrilla del original)

2. La parte demandante fundamentó las pretensiones, en síntesis, en las siguientes afirmaciones:

2.1. El Cuerpo de Bomberos prestó, sin que mediara contrato, servicios de gestión integral contra incendios, rescate y atención de emergencias en el Municipio de Valledupar entre el 1° de enero y el 30 de abril de 2016.

2.2. La prestación de los servicios se realizó por urgencia y necesidad del servicio, y con el consentimiento del Municipio, el cual, durante los cuatro (4) meses de

³ Páginas 7-8, archivo 51ED_01ExpedienteDigitalC(.pdf), Índice 058 Samai Tribunal.



prestación del servicio sin contrato, solicitó acompañamientos en actividades culturales y preventivas.

2.3. A pesar de lo anterior, el Municipio no ha pagado el valor de los servicios, estimado en \$212.500.000 mensuales, para un total de \$850.000.000 por los cuatro (4) meses.

2.4. Según la Ley 1575 de 2012⁴, la actividad bomberil es un servicio público esencial por lo que los entes territoriales deben garantizar la prestación del servicio directamente con cuerpos oficiales o mediante contratos suscritos con cuerpos voluntarios. El Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar prestó el servicio debido a la necesidad del Municipio, y sin la previa suscripción de un contrato por las dificultades administrativas derivadas del cambio de administración.

2.5. El Municipio de Valledupar debe responder por la prestación de los servicios en virtud de la prohibición de enriquecimiento sin justa causa, la cual tiene fundamento legal en el artículo 831 del Código de Comercio⁵, en la equidad como principio general del derecho y en la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012 de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

B. Posición de la parte demandada

3. El Municipio se opuso a las pretensiones de la demanda⁶. Sostuvo que no se probó la prestación efectiva del servicio bomberil por parte del Cuerpo de Bomberos durante el periodo reclamado. Señaló que las solicitudes de acompañamiento no fueron suscritas por el alcalde municipal y que, en cualquier caso, no existió constreñimiento porque el Cuerpo de Bomberos estaba en libertad de acudir a las actividades respecto de las cuales se le solicitó acompañamiento. Finalmente, precisó que, según la jurisprudencia unificada, la *actio in rem verso* procede en tres (3) eventos excepcionales que no se configuraban en este caso.

C. Sentencia recurrida

4. El Tribunal Administrativo del Cesar en sentencia del 16 de enero de 2025 accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda con base en las siguientes consideraciones⁷:

4.1. Estimó acreditada la prestación del servicio bomberil y de atención de emergencias entre el 1° de enero y el 26 de abril de 2016, habida cuenta de que el Cuerpo de Bomberos atendió 407 emergencias y, a solicitud del Municipio,

⁴ “Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.”

⁵ “Artículo 831. Enriquecimiento sin justa causa. Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.”

⁶ Páginas 144-149, archivo “52ED_01ExpedienteDigitalC(.pdf)”, índice 058 Samai Tribunal.

⁷ Índice 045 Samai Tribunal.



asistió a 29 reuniones, actividades culturales, recreativas y de prevención. Preciso que la prestación del servicio durante dicho periodo se efectuó sin que mediara contrato, pues este fue suscrito el 27 de abril de 2016.

4.2. Determinó que el caso concreto no se enmarcaba en alguna de las hipótesis de procedencia de la *actio in rem verso* determinadas en la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 19 de noviembre de 2012. No obstante, indicó que, según la jurisprudencia unificada, no existía una lista taxativa de supuestos de procedencia del enriquecimiento sin justa causa.

4.3. Consideró que en el caso concreto se reunían los requisitos para la procedencia del enriquecimiento sin justa causa porque: **i)** se demostró la prestación de un servicio; **ii)** el servicio prestado correspondía a la gestión del riesgo que era una obligación del ente territorial, por lo que al no tener un cuerpo de bomberos oficial le era obligatorio suscribir un contrato con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios; **iii)** el Cuerpo de Bomberos no podía desatender las emergencias ni requerimientos del Municipio debido a la naturaleza del servicio y a su objeto misional; **iv)** el Municipio se benefició de la prestación del servicio y generó en el Cuerpo de Bomberos la confianza legítima de que respondería económicamente por los servicios.

4.4. Agregó que no existió una intención de las partes de evadir las normas de contratación estatal, toda vez que actuaron de buena fe.

4.5. En consecuencia, ordenó la compensación correspondiente al enriquecimiento del Municipio por los servicios prestados sin contrato entre el 1° de enero y el 26 de abril de 2016. Para la tasación del perjuicio usó como referencia el monto mensual del contrato que suscribieron el Municipio y el Cuerpo de Bomberos el 27 de abril de 2016, arrojando un total de \$821.666.666 sin reconocer indexación ni intereses, pues la naturaleza de la restitución era compensatoria.

4.6. Finalmente, se abstuvo de condenar en costas de primera instancia debido a que las pretensiones de la demanda solo prosperaron parcialmente.

D. Recurso interpuesto

5. El Municipio solicitó la revocatoria de la decisión con fundamento en los siguientes reparos⁸:

5.1. La sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 19 de noviembre de 2012 estableció que la *actio in rem verso* solo procedía en tres (3) eventos excepcionales y taxativos. Por ende, el Tribunal erró al ampliar

⁸ Índice 052 Samai Tribunal.



la aplicación de la teoría al caso concreto, pues corresponde a un supuesto diferente.

5.2. El caso concreto no encuadra en la causal de constreñimiento, pues esta requiere de una actuación coercitiva real por parte de la entidad pública en relación con el particular. En este caso, el Municipio no obligó ni presionó al Cuerpo de Bomberos a prestar el servicio bomberil.

5.3. No existía urgencia ni necesidad en la prestación del servicio, pues no se demostró que la falta de prestación del servicio hubiese causado una lesión irreversible e inminente. Tampoco se demostró una causa externa o ajena que hiciera imposible celebrar el contrato correspondiente.

5.4. La actuación del Cuerpo de Bomberos vulneró el principio de legalidad y de la buena fe objetiva porque, con anterioridad, había suscrito contratos con el Municipio y, por ende, conocía las formalidades requeridas. Así, incurrió en su propia culpa, por apartarse de normas de orden público, máxime que actuó sin constreñimiento, sin engaño y de forma libre, esto es, sin que el Municipio interviniera en la decisión y voluntad.

E. Trámite en segunda instancia

6. Esta Corporación admitió el recurso de apelación, en vigencia de la Ley 2080 de 2021, mediante providencia del 24 de junio de 2025⁹. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

I. CONSIDERACIONES

F. Aspectos procesales

7. La Sala estudiará el fondo de la controversia, toda vez que la demanda se presentó oportunamente. En la demanda se solicita el pago de los servicios prestados sin contrato entre el 1° de enero y el 26 de abril de 2016¹⁰, por lo que el término de caducidad fenecía, inicialmente, el 27 de abril de 2018, y la demanda se radicó el 28 de febrero de 2018, esto es, oportunamente¹¹.

8. Adicionalmente, en relación con la acción procedente —ahora medio de control— la jurisprudencia unificada de la Sección señaló lo siguiente:

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

⁹ Índice 003 Samai.

¹⁰ En las pretensiones de la demanda se solicitó el pago de servicios hasta el 30 de abril de 2016; no obstante, lo demostrado es que las partes suscribieron contrato el 27 de abril de 2016.

¹¹ El término de caducidad estuvo suspendido entre el 12 de octubre y el 20 de noviembre de 2017 por el trámite de la conciliación prejudicial (páginas 110 a 112, archivo “52ED_01ExpedienteDigitalC(.pdf)”, índice 058 Samai Tribunal).



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. (...)

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.¹²

9. En consecuencia, la demanda de reparación directa es la procedente para formular las pretensiones de enriquecimiento sin justa causa reclamadas por el Cuerpo de Bomberos.

G. Sentido de la decisión

10. La Sala confirmará la decisión de primera instancia, puesto que se acreditaron todos los presupuestos necesarios de configuración del enriquecimiento sin justa causa, así como las circunstancias excepcionales que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, justifican la compensación de servicios prestados sin respaldo contractual.

H. Enriquecimiento sin justa causa por hechos cumplidos

11. El enriquecimiento sin justa causa ha sido entendido como una fuente autónoma y subsidiaria de las obligaciones, que se derivó inicialmente de los principios generales del derecho¹³, y que fue positivada en el artículo 831 del Código de Comercio, según el cual *Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro*.

12. Tradicionalmente se ha considerado que los requisitos de configuración del enriquecimiento sin justa causa son: **i)** el enriquecimiento o ventaja patrimonial obtenida por un sujeto de derecho; **ii)** el empobrecimiento correlativo sufrido por otro sujeto de derecho; **iii)** la inexistencia de una causa jurídica que justifique el desequilibrio entre los dos patrimonios, **iv)** consecuentemente, que el afectado (sujeto de derecho empobrecido) no cuente con una acción para reclamar, y **v)** que no se pretenda soslayar una disposición imperativa de la ley.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de noviembre de 2012, expediente 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 19 de noviembre de 1936, gaceta judicial XLIV -471, MP Juan Francisco Mujica: "A falta de una fórmula dogmática en nuestro C. Civil, como existe, tanto en las legislaciones suiza y alemana como en las posteriores a éstas, relativa al enriquecimiento sin causa, fuente de obligaciones, la jurisprudencia (entre nosotros con apoyo en los artículos 5, 8 y 48 de la ley 53 de 1887. Consúltense las sentencias de 19 de agosto y 19 de septiembre de 1935, las cuales contienen esta misma teoría), y la doctrina se han encargado de establecer su fundamento, delimitando el ámbito de su dominio y aplicación y precisando sus elementos constitutivos. El enriquecimiento sin causa estriba en el principio general de derecho de que nadie puede enriquecerse torticeramente a costa de otro"



13. De este modo, se erige la *actio in rem verso*, como el mecanismo con el que cuenta el afectado para reclamar del enriquecido la respectiva compensación. En efecto, este mecanismo no persigue el reconocimiento de una indemnización integral de los perjuicios eventualmente causados, sino únicamente el restablecimiento del equilibrio patrimonial alterado por el enriquecimiento injustificado.

14. En derecho público, la teoría del enriquecimiento sin justa causa ha sido utilizada para reclamar el pago derivado de la prestación de servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal o por fuera del objeto contractual pactado, situaciones comúnmente denominadas como hechos cumplidos.

15. Sobre el particular, la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia del 19 de noviembre de 2012 unificó su jurisprudencia sobre la materia. Enfatizó que las normas de contratación estatal son de orden público, por lo que por regla general no procedía el reconocimiento de prestaciones ejecutadas sin respaldo contractual, pues la figura del enriquecimiento sin justa causa no servía para aludir disposiciones de obligatorio cumplimiento¹⁴.

16. La jurisprudencia unificada precisó que la procedencia de la teoría del enriquecimiento sin justa causa, para los eventos en los cuales se ejecutan prestaciones sin el respaldo contractual, era excepcional. Además, señaló que los eventos excepcionales de procedencia “serían entre otros los siguientes”: i) cuando se acredite que fue exclusivamente la entidad pública quien constriñó o impuso al particular la prestación del servicio; ii) cuando se requiere en forma urgente la adquisición de bienes o servicios en materia de salud y no es posible efectuar procesos contractuales y, iii) cuando la entidad pública omite la declaración de urgencia manifiesta y solicita la prestación de bienes y servicios.

17. El 31 de julio de 2025, la Sección Tercera de esta Corporación profirió una nueva sentencia de unificación en la cual se precisó el alcance de la sentencia de 2012. La Sección ratificó el carácter excepcional de la teoría y reiteró, ante algunas providencias en contrario, que las hipótesis planteadas en la sentencia de 2012 no constituían un listado taxativo de supuestos de procedencia, pues lo relevante era demostrar los elementos estructurales del enriquecimiento sin justa

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de noviembre de 2012, expediente 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa. La sentencia indicó que el desconocimiento de las normas de contratación estatal no podía fundamentarse en la buena fe subjetiva y explicó al respecto: “[L]a 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.”



causa, además de circunstancias extraordinarias de interés general que justifiquen la prestación del servicio sin contrato. Sobre el particular se indicó:

La presente sentencia de unificación tiene por objeto ratificar la premisa de la que partió la sentencia del 19 de noviembre de 2012, al reconocer la admisibilidad excepcional de la actio in rem verso en eventos en los que no medie contrato alguno entre las partes, pues, ante la trascendencia de la misma, su núcleo ha de mantenerse. Sin embargo, seguidamente, se procederá a esclarecer que la configuración de un enriquecimiento sin justa causa y la procedencia de su compensación no se limitan a un catálogo taxativo o predeterminado de hipótesis como el que se consignó en dicho fallo, así como fijar las reglas de procedencia de este pedimento en función de las diversas hipótesis que pueden presentarse (...).

Las pretensiones de reconocimiento del enriquecimiento sin justa causa, y su consecuente compensación, presuponen la ausencia de una fuente de obligación que las amparen. Por esta razón, su procedencia es absolutamente excepcional y depende de la demostración por parte del interesado del acaecimiento de una circunstancia extraordinaria, sustentada en razones de interés general que exigiessen la entrega del bien o la prestación del servicio, y que ameriten valorarla en favor del ejecutor para reconocer la actividad desarrollada al margen de dicho instrumento. Esta excepcionalidad estará presente únicamente en aquellas situaciones en la cuales resulte probado que no era posible acudir a los mecanismos que la ley regula para escoger un contratista y celebrar un contrato, incluidas las hipótesis de urgencia manifiesta. Dicha valoración deberá soportarse en el comportamiento de las partes, dando prevalencia a la conducta de buena fe de cara a la actividad ejecutada y la confianza que pueda haber generado la administración sobre el interesado, así como la gravedad y urgencia en la continuación de la prestación de un servicio, el grado de conexidad que la actividad haya tenido con un contrato entre las partes y la necesidad de ello.

Ese reconocimiento, además, está supeditado a que se reúnan los siguientes elementos: (i) la existencia de una ventaja patrimonial en beneficio de la entidad demandada; (ii) un empobrecimiento correlativo sufrido por el demandante, el cual pueda atribuirse al acrecimiento mencionado; (iii) la ausencia de causa jurídica en el desequilibrio producido, en cuanto a que no haya sido generada por un hecho o un acto jurídico, como tampoco por una disposición expresa de la ley; (iv) que el demandante carezca de cualquier otro mecanismo para reclamar la compensación, lo que pone en evidencia su subsidiariedad; y (v) la compensación no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.¹⁵

18. Finalmente, la sentencia de unificación previamente referida precisó que los casos de prestación de servicios sin contrato, cuando derivan de una imposición o constreñimiento por parte del Estado, no deben analizarse desde la teoría del enriquecimiento sin justa causa, sino bajo el régimen de responsabilidad extracontractual del Estado, específicamente, a partir de un análisis de falla en el servicio.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 31 de julio de 2025, expediente 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57464), CP Fernando Alexei Pardo Flórez.



I. Análisis del caso concreto

i) Inexistencia de desconocimiento de las hipótesis de procedencia de la *actio in rem verso* por su carácter meramente ilustrativo

19. En primer lugar, el Municipio sostiene que el Tribunal erró al acceder a las pretensiones de la demanda, pues el caso concreto no se enmarca en alguna de las hipótesis excepcionales de procedencia de la *actio in rem verso* establecidas en la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012. En su criterio, ese listado de supuestos es taxativo, de modo que las situaciones que no encuadren en alguno de esos eventos no dan lugar al reconocimiento de compensación por enriquecimiento sin justa causa.

20. La Sala no comparte el argumento del recurrente, pues, tal como se indicó previamente, la sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012 no estableció un listado taxativo de hipótesis de procedencia del enriquecimiento sin justa causa. Por el contrario, en la sentencia se enunciaron los eventos con la expresión "entre otros", de lo que se deduce su carácter meramente enunciativo. En efecto, el aparte de la providencia en el que se introdujeron las tres (3) hipótesis dispuso:

*(...) 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 (...)*¹⁶ (negrilla de la Sala)

21. El anterior entendimiento fue ratificado en la sentencia de unificación de 2025¹⁷, la cual enfatizó en la procedencia excepcional de la figura, sin que su prosperidad esté supeditada a hipótesis preestablecidas, pues lo determinante es verificar que se cumplan los requisitos de procedencia (enriquecimiento y empobrecimiento correlativo; ausencia de causa jurídica; inexistencia de un mecanismo de reclamación; que la prestación no busque eludir una norma imperativa), y demostrar el acaecimiento de circunstancias extraordinarias y de interés general que justifiquen la prestación del servicio sin contrato.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de noviembre de 2012, expediente 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 31 de julio de 2025, expediente 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57464), CP Fernando Alexei Pardo Flórez: "Al emplear la expresión 'entre otros', se evidencia que los eventos previamente citados [en la sentencia de unificación de 2012] se exteriorizaron a título meramente ilustrativo, lo cual quiere decir que los mismos no compendiaron de manera taxativa las circunstancias que válidamente pueden dar lugar a reconocer una compensación por enriquecimiento sin justa causa, específicamente, en el marco de actividades ejecutadas al margen de un contrato estatal debidamente perfeccionado, como en aquellos eventos en que ocurren acuerdos verbales (no elevados por escrito) o con prescindencia del mismo. Aun cuando se indicó que 'estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva', ello no se refiere a la lista previamente referida, sino al fundamento de la procedencia de la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno, previa verificación de las reglas generales para la prosperidad de esa pretensión."



ii) Irrelevancia de la existencia de constreñimiento frente a la decisión del Tribunal

22. Por otra parte, el Municipio solicita la revocatoria de la decisión de primera instancia bajo el argumento de que no obligó al Cuerpo de Bomberos para que prestara los servicios reclamados y que, por tanto, no se configura la hipótesis excepcional de constreñimiento para la procedencia del enriquecimiento sin justa causa.

23. Para la Sala, el argumento del Municipio resulta insuficiente para desvirtuar la decisión apelada, por cuanto la existencia de constreñimiento o imposición por parte de la entidad territorial para que el Cuerpo de Bomberos prestara los servicios sin contrato no constituyó un elemento determinante en la condena dispuesta por el Tribunal.

24. En efecto, el Tribunal expresamente descartó que el caso encuadrara en la hipótesis de constreñimiento (o en alguna otra de las enunciadas en la sentencia de 2012)¹⁸, y concluyó que la procedencia excepcional del enriquecimiento sin justa causa se sustentaba en la acreditación, para el caso concreto, de los presupuestos materiales de la figura y, particularmente, en la necesidad de garantizar la prestación de un servicio público esencial.

iii) Urgencia y necesidad en la prestación del servicio por parte del Cuerpo de Bomberos

25. El Municipio también plantea que no existía urgencia ni necesidad en la prestación del servicio, toda vez que su ausencia no comportaba un riesgo de alguna lesión grave o inminente, y además que no se demostró la imposibilidad de suscripción del respectivo contrato.

26. La Sala destaca que está acreditado que el Cuerpo de Bomberos prestó el servicio bomberil y de atención de emergencias en la ciudad de Valledupar sin contrato entre el 1° de enero y el 26 de abril de 2016. En efecto, la Unidad Administrativa Especial Dirección Bomberos Colombia certificó que en la base de datos de la Central de Información y Telecomunicaciones se reportaron 407 incidentes atendidos en los primeros cuatro (4) meses de 2016 por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Valledupar, así¹⁹:

EVENTO	CANTIDAD
OTROS	104
CONTROL DE ABEJAS	89

¹⁸ Al respecto, el Tribunal señaló: “De ahí que, para la Sala, no se adopten las posturas excepcionales de unificación de la aplicación excepcional de la acción (...), sino que, por el contrario, al no ser casos taxativos, dan lugar a que cuando se trata de obtener el pago de servicios prestados como hechos cumplidos y ante imposibilidad de la entidad territorial de prestar el servicio por medio de un cuerpo oficial o por uno voluntario de bomberos, es plausible acceder en este asunto a la figura del enriquecimiento sin causa.” Página 20, Índice 045 Samai Tribunal.

¹⁹ Archivo “28ED_20RespuestaOficio295(.pdf)”, índice 045 Samai Tribunal.



QUEMAS PROHIBIDAS	78
CAÍDA DE ÁRBOL	28
SEQUÍA	20
FALLA ELÉCTRICA	16
DESABASTECIMIENTO DE AGUA	13
INCENDIO ESTRUCTURAL	12
INCENDIO FORESTAL	11
FUGA DE GAS	7
INCENDIO VEHICULAR	6
RESCATE ANIMAL	6
FALSA ALARMA	5
BÚSQUEDA Y RESCATE DE PERSONA	4
DERRAME DE HIDROCARBURO	2
TRASLADO DE PACIENTE	2
ATENCIÓN PREHOSPITALARIA	1
INCENDIO VEHICULAR (sic)	1
INUNDACIÓN	1
RESCATE ANIMAL	1
TOTAL	407

27. Ahora bien, en la sentencia de unificación de 2025 se precisó que “la urgencia debe ser entendida como la necesidad inmediata de continuar con la prestación del servicio; por otro, la gravedad se refiere a valoración de las implicaciones que tendría suspender dicha prestación, aun en ausencia de un contrato que respalde el desarrollo de la actividad”²⁰.

28. De la aplicación de los anteriores criterios al caso concreto y de las pruebas aportadas al proceso, la Sala deduce que sí era urgente y necesaria la prestación del servicio por parte del Cuerpo de Bomberos. Lo demostrado con el reporte de atención de emergencias transcrito previamente es que el Cuerpo de Bomberos atendió un total de 407 incidentes relacionados con control de abejas, fugas de gas, incendios (de diverso tipo), fallas eléctricas, rescates de personas, y otras emergencias. Tales eventos fueron contingencias que, por su propia naturaleza, demandaban una atención inmediata y no admitían espera a la formalización contractual.

29. Adicionalmente, la necesidad de la prestación del servicio encuentra sustento en el carácter esencial de la actividad desarrollada. En efecto, según la Ley 1575 de 2012, “por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia”, la gestión integral del riesgo contra incendio, la atención de rescates e incidentes con materiales peligrosos es un servicio público esencial de competencia de los municipios²¹. De este modo, la suspensión del servicio habría

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 31 de julio de 2025, expediente 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57464), CP Fernando Alexei Pardo Flórez.

²¹ “Artículo 2. *Gestión integral del riesgo contra incendio*. La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y aeronáuticos”. “Artículo 3. Competencias del nivel nacional y territorial. (...) Es obligación de los distritos, con asiento en su respectiva jurisdicción y de los municipios la prestación del servicio público esencial a



comprometido gravemente la vida, la integridad personal y los bienes de los habitantes del municipio.

30. Esta conclusión es coherente con la posición reiterada de esta Sección, según la cual la garantía del servicio público bomberil es una obligación legal inexcusable de los municipios. En efecto, la Sección Tercera ha declarado patrimonialmente responsables a los municipios por los daños ocasionados ante la ausencia o insuficiencia del servicio de bomberos, bajo el título de falla del servicio, precisamente porque la ley les impone el deber de garantizar su prestación ya sea mediante la creación de un cuerpo oficial o mediante la contratación con un cuerpo voluntario. Por ende, el incumplimiento de dicha obligación no es una circunstancia irrelevante ni mucho menos excusable, en la medida en que puede derivar en la responsabilidad directa del municipio frente a los afectados. En una de las decisiones se dispuso lo siguiente:

Al respecto, es importante señalar que se encuentra probado que para la época de los hechos el municipio no contaba con el servicio de bomberos (...). A juicio de la Sala, con independencia de la forma en que se produjo el incendio y sus causas, la cual como ya se mencionó no resulta imputable a la demandada, si hubiera sido atendido de manera oportuna y eficaz por el cuerpo de bomberos al que estaba obligado tener el municipio demandado, aún de haberse presentado el daño, el resultado final pudo ser distinto al de la destrucción total del establecimiento de comercio y daño del inmueble, sobretodo si se observa la relación entre el tiempo que tardaron los bomberos del municipio vecino en controlarlo totalmente y los daños finales que se denuncian en la demanda. Así las cosas, la falta de un cuerpo de bomberos, como hecho antecedente al incendio y la forma inadecuada en que se afrontó la situación (traslado de los bomberos de un municipio dos horas después de la conflagración) contribuyó de manera decisiva a la agravación del daño, atribuible a un hecho en el que no intervino la administración del municipio.²²

31. Ahora bien, en la sentencia de unificación de 2025 se precisó que la excepcionalidad en la prestación del servicio sin contrato se presentaría únicamente en aquellos eventos en que se demuestre la imposibilidad de acudir a los mecanismos que la ley regula para escoger un contratista y celebrar un contrato. Al respecto, dispuso:

Una vez precisado el alcance de la unificación jurisprudencial, se debe recordar que la labor del contencioso-administrativo en la resolución de pretensiones relacionadas con el enriquecimiento sin justa causa consiste en examinar la configuración y procedencia de sus elementos estructurantes, para determinar si procede o no la declaratoria de dicha situación. Se insiste en que ese ejercicio debe consistir en una ponderación de las circunstancias del caso y tomando en consideración la procedencia excepcional de este instituto cuando se trata de reconocer realizaciones de obras o prestación de servicios sin el respaldo de un contrato, aun cuando existía la obligación de atender una solemnidad. Dicha circunstancia extraordinaria debe entenderse como aquel estado objetivo de

través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios".

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de diciembre de 2020, expediente 73001-23-33-000-2012-00050-01 (48745), CP José Roberto SÁCHICA. En similar sentido: Subsección B, sentencia del 4 de mayo de 2022, expediente 23001-23-31-000-2011-00328-01 (48220), CP Martín Bermúdez Muñoz.



cosas que, de forma determinante, le impida a la entidad pública acudir a los mecanismos disponibles en la ley para adelantar su actividad contractual de manera normal, esto es, la ejecución de procedimientos de selección, la celebración de un contrato por escrito (o prórrogas u otrosies para negocios ya perfeccionados) o la utilización de la contratación directa por urgencia manifiesta.²³

32. Sobre el particular, se destaca que la acreditación de dicha imposibilidad supone una actividad probatoria que depende de la información y documentación que reposa en poder de la propia entidad pública. En efecto, es la entidad pública la llamada a planear, iniciar y adelantar la gestión contractual, así como a conservar los antecedentes que permiten establecer las razones por las cuales no fue posible acudir a los mecanismos ordinarios o extraordinarios de contratación.

33. En este caso, el Municipio demandado no afirmó que contaba con un cuerpo oficial de bomberos, ni que había contratado con otro organismo la prestación de este servicio esencial, cuya garantía era de su competencia; tampoco afirmó que la suscripción del contrato con el Cuerpo de Bomberos fuera innecesaria.

34. Adicionalmente, la entidad no colaboró con la gestión probatoria de la parte demandante con tal fin:

34.1. En efecto, en el traslado de la contestación de la demanda la parte demandante señaló que requirió al ente territorial para la suscripción del contrato y que la inexistencia de este se debió a la falta de gestión de la administración municipal. Por ello, elevó solicitud probatoria para que el Municipio certificara “si durante los primeros cuatro meses del año 2016, contrató el servicio de emergencia, gestión integral del riesgo, rescate en todas sus modalidades, en caso positivo indique con quien suscribió dicho contrato.”²⁴

34.2. La anterior prueba fue decretada en la audiencia inicial llevada a cabo el 13 de julio de 2021²⁵, por lo que la Secretaría del Tribunal requirió al Municipio mediante oficios GJ 2244 del 4 de agosto de 2021 y GJ 2960 del 27 de septiembre de 2021²⁶; sin embargo, el Municipio no brindó respuesta. Posteriormente, el Tribunal reiteró el requerimiento mediante auto del 10 de febrero de 2022, razón por la cual la Secretaría libró un nuevo oficio el 17 de febrero siguiente, sin obtener respuesta alguna²⁷.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 31 de julio de 2025, expediente 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57464), CP Fernando Alexei Pardo Flórez.

²⁴ Página 158, archivo “52ED_01ExpedienteDigitalC(.pdf)”, índice 058 Samai Tribunal.

²⁵ Archivo “50ED_12ActaAudiencialnici(.pdf)”, índice 058 Samai Tribunal.

²⁶ Archivos “23ED_15OficioGJ2244Requiere(.pdf)” y “26ED_18OficioGJ2960Reiter(.pdf)”, índice 058 Samai Tribunal.

²⁷ Archivos “30ED_22AutoOrdenaTraslado(.pdf)” y “31ED_23OficioGJ0356Reiter(.pdf)”, índice 058 Samai Tribunal.



34.3. El Tribunal nuevamente requirió al ente territorial en providencia del 21 de abril de 2022²⁸. En esta última oportunidad el Municipio sí dio respuesta al requerimiento, pero no materialmente, puesto que allegó una certificación según la cual el 27 de abril de 2016 suscribió con el Cuerpo de Bomberos un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión para la prevención y control de incendios y demás calamidades. Además, allegó una copia incompleta del contrato²⁹.

35. El artículo 241 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, dispone que el juez “podrá deducir indicios de la conducta procesal de las partes”. En este caso la renuencia reiterada del Municipio a dar respuesta a los requerimientos, así como la respuesta incompleta finalmente allegada, permiten a la Sala concluir que está acreditada la imposibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios o extraordinarios de contratación durante el periodo reclamado. En ese sentido se tiene por satisfecha la exigencia jurisprudencial correspondiente.

iv) Buena fe y ausencia de culpa en la prestación del servicio

36. El Municipio aduce que (i) la actuación del Cuerpo de Bomberos contravino el principio de legalidad y la buena fe objetiva, puesto que conocía las formalidades para la suscripción del contrato, y (ii) que incurrió en su propia culpa por haber prestado los servicios de forma libre y espontánea³⁰.

37. En relación con el reparo del recurrente se advierte que en la sentencia de unificación de 2025 se señaló lo siguiente:

*Así, en asuntos en los que se resuelve la realización de obras o la prestación de servicios sin respaldo contractual, los principales retos del juicio propio del enriquecimiento sin justa causa se centran en la valoración de la conducta de las partes, de manera que, de encontrarse demostrada la intención de generar fraude a la ley, la consecuencia de ello debe ser la denegatoria de la compensación que se persigue, la cual ha de aplicarse, igualmente, cuando no se demuestra la ejecución de la actividad ni circunstancia excepcional alguna para haber omitido la solemnidad del negocio. **En efecto, la buena fe del particular es el factor fundamental para solventar este tipo de escenarios, por cuanto, de lo contrario, toda hipótesis de prestación sin contrato contravendría a ley.** Dicha apreciación será determinante para establecer la procedencia de la compensación de tal desequilibrio, por lo que su estudio*

²⁸ Archivos “35ED_27AutoOrdenaRequerim(.pdf)” y “31ED_23OficioGJ0356Reiter(.pdf)”, índice 058 Samai Tribunal.

²⁹ Archivo “38ED_30RespuestaMunicipio(.pdf)” índice 045 Samai Tribunal.

³⁰ El recurso se argumentó: “respalda nuestra postura de inconformidad que el señor Magistrado de primera instancia ignoró el principio de legalidad contractual y la buena fe objetiva al momento de condenar al Municipio de Valledupar – Cesar por enriquecimiento sin causa, en la medida que EL CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE VALLEDUPAR con anterioridad había celebrado contratos con el Municipio de Valledupar, por ende, conocía las formalidad (sic) de la contratación estatal y tenía pleno conocimiento que el contrato de hecho como lo ha intentado acreditar no existe. (...) De modo, que el contratista incurrió en propia culpa pues ignora una disposición legal de desmonte y además las normas contractuales de la perfección del negocio jurídico bajo la formalidad del contrato estatal por escrito, todo por la expectativa de una nueva contratación, sin que mediara constreñimiento o engaño de mi representada en la negligencia del demandante” Índice 052 Samai Tribunal.



siempre será medular en el ejercicio de ponderación que realiza el juez, a partir de los elementos probatorios allegados al proceso y que corresponde acreditar al accionante a la luz de la carga probatoria en cabeza suya.³¹ (Negrilla de la Sala)

38. De conformidad con lo expuesto, no puede concluirse, como lo pretende la entidad apelante, que la ausencia de un contrato estatal derive, por solo esa circunstancia, en el rechazo de las pretensiones de enriquecimiento sin justa causa. La inexistencia del contrato constituye el punto de partida de la reclamación, mas no el definitorio, pues lo determinante es verificar la configuración de los presupuestos del enriquecimiento sin causa y la existencia o no de circunstancias excepcionales que justifiquen la prestación del servicio sin respaldo contractual.

39. Tampoco se estima demostrado que la prestación de los servicios bomberiles sin contrato por parte del Cuerpo de Bomberos haya sido una actuación dirigida a generar fraude a la ley. En el contrato suscrito entre las partes el 27 de abril de 2016 el Municipio reconoció expresamente que acudía a la contratación debido a la “imposibilidad de asumir por sí mismo la ejecución de las tareas necesarias para lograr la prestación de los servicios”³². En consecuencia, no resulta razonable el planteamiento según el cual el Cuerpo de Bomberos no debió prestar la atención de incendios, rescates y emergencias mientras se suscribía el respectivo contrato, es decir, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 26 de abril de 2016.

40. En la reiterada sentencia de unificación de 2025 se precisó que la excepcionalidad de la reclamación debe estudiarse, entre otros aspectos, “dando prevalencia a la conducta de buena fe de cara a la actividad ejecutada”, y para la Sala la prestación del servicio en el caso concreto obedeció a la necesidad de garantizar un servicio público esencial en beneficio de la comunidad y cuya suspensión, como se expresó con anterioridad, habría generado riesgos para la ciudadanía.

41. Finalmente, lo demostrado es que la prestación del servicio se dio con pleno conocimiento de la administración municipal, la cual formuló requerimientos explícitos de acompañamiento y atención institucional. En efecto, al proceso se allegaron oficios en los que varias dependencias municipales requirieron al Cuerpo de Bomberos para el acompañamiento en eventos y reuniones oficiales en el periodo reclamado³³, así:

No.	Fecha de la solicitud o convocatoria	Dependencia que realiza la solicitud	Objeto de la solicitud
1	4 de enero de 2016	Alcaldía Municipal de Valledupar -	Apoyo y acompañamiento con ocasión al cumpleaños de Valledupar.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 31 de julio de 2025, expediente 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57464), CP Fernando Alexei Pardo Flórez.

³² Página 6, archivo “38ED_30RespuestaMunicipio(.pdf)” índice 045 Samai Tribunal

³³ Páginas 16 a 49, archivo 51ED_01ExpedienteDigitalC(.pdf), Índice 058 Samai Tribunal



		Secretaría de Gobierno	
2	4 de enero de 2016	Alcaldía Municipal de Valledupar - Secretaría de Gobierno	Reunión para tratar la prórroga del decreto N° 000512 del 06 de agosto del 2015 (declaratoria de calamidad pública y plan de acción por el Fenómeno del Niño).
3	8 de enero de 2016	Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar (Indupal)	Reunión para aprobación del protocolo de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol.
4	14 de enero de 2016	Alcaldía Municipal de Valledupar - Secretaría de Gobierno Municipal	Reunión de carácter urgente relacionada con desalojos a realizar por parte del municipio.
5	15 de enero de 2016	Secretaría de Gobierno - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres	Reunión para tratar la declaratoria de alerta roja por alta posibilidad de incendios de la cobertura vegetal.
6	21 de enero de 2016	Secretaría de Gobierno - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres	Presentación del cronograma del suministro de agua potable a las comunidades de corregimientos y veredas.
7	26 de enero de 2016	Inspección Primera Civil Urbana de Policía	Acompañamiento a diligencia de inspección ocular y restablecimiento del derecho para poner maquinaria pesada a disposición.
8	27 de enero de 2016	Inspección Primera Civil Urbana de Policía	Acompañamiento a diligencias de inspección ocular y restablecimiento del derecho en corredores de servidumbre de alta tensión (Barrios Bello Horizonte, Galán, 9 de abril, Limonar y Maruamaque).
9	27 de enero de 2016	Inspección Primera Civil Urbana de Policía	Acompañamiento a las diligencias del ítem anterior, las cuales fueron aplazadas por motivos del ESMAD.
10	29 de enero de 2016	Secretaría de Gobierno - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres	Reunión para tratar la prórroga del Decreto N° 000512 (calamidad pública por desabastecimiento de agua potable).
11	11 de febrero de 2016	Inspección Primera Civil Urbana de Policía	Acompañamiento a diligencias de inspección ocular y restablecimiento del derecho en corredores de servidumbre de alta tensión.
12	15 de febrero de 2016	Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar	Invitación a reunión por encuentro deportivo (Valledupar Vs. Llaneros).
13	26 de febrero de 2016	Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar	Invitación a encuentros deportivos (Valledupar Fútbol Vs. Unión Magdalena, y Valledupar Fútbol Vs. Deportes Quindío/Llaneros).
14	1 de marzo de 2016	Secretaría de Gobierno - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres	Reunión para la socialización del plan de contingencia de la versión 49 del Festival de la Leyenda Vallenata.



15	9 de marzo de 2016	Secretaría de Gobierno - Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres	Reunión para la socialización del plan de contingencia del evento de la Semana Santa.
16	10 de marzo de 2016	Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar	Reunión de comité previa a los encuentros deportivos (Valledupar F.C. Vs. Deportivo Pasto y Valledupar F.C. Vs. Unión Magdalena).
17	16 de marzo de 2016	Oficina Asesora de Planeación	Solicitud para la intervención de un árbol.
18	28 de marzo de 2016	Oficina de Gestión Social	Apoyo a la brigada de "familia Mareigua".
19	4 de abril de 2016	Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar	Reunión de comité previa a encuentro deportivo (Valledupar F.C. Vs. Orsomarso).
20	11 de abril de 2016	Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar	Acompañamiento a caminata ecológica y senderismo.
21	11 de abril de 2016	Oficina Asesora de Planeación	Delegación de poda de árbol.
22	11 de abril de 2016	Secretaría de Gobierno - Oficina de Asuntos Étnicos	Apoyo para jornada de identificación a población indígena y préstamo de una planta eléctrica.
23	13 de abril de 2016	Secretaría de Gobierno - Despacho Secretaría de Gobierno	Apoyo para las brigadas de emergencias en el balneario Hurtado.
24	13 de abril de 2016	Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar	Invitación a reunión de socialización de plan de contingencia para el día mundial de la actividad física.
25	14 de abril de 2016	Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar	Acompañamiento a caminata del día mundial de la actividad física.
26	14 de abril de 2016	Secretaría de Gobierno	Convocatoria a Consejo de Seguridad extraordinario.
27	15 de abril de 2016	Secretaría de Gobierno	Convocatoria a jornada de limpieza del balneario Hurtado "Limpia el río que te da vida".
28	19 de abril de 2016	Instituto Municipal de Recreación y Deportes de Valledupar	Invitación al ciclo de paseo de la familia en el mes internacional de la bicicleta.
29	22 de abril de 2016	Secretaría de Gobierno	Invitación a la instalación del Puesto de Mando Unificado comando de la Policía Nacional Cesar.

42. Lo anterior desvirtúa los planteamientos del Municipio según los cuales el servicio bomberil no era necesario durante el periodo reclamado y la prestación sin contrato fue imputable exclusivamente a la conducta del Cuerpo de Bomberos. Lejos de ello, lo demostrado en el proceso es que el propio Municipio,



a través de múltiples dependencias, formuló veintinueve (29) requerimientos explícitos de acompañamiento y atención al Cuerpo de Bomberos durante el periodo sin contrato, circunstancia que acredita tanto la necesidad del servicio como el conocimiento y aprovechamiento de su prestación por parte de la administración municipal.

43. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia porque advierte que están configurados los elementos exigidos por la jurisprudencia para la prosperidad de las pretensiones de enriquecimiento sin justa causa en este caso.

44. La Sala advierte que el Tribunal decidió negar la pretensión de indexación y reconocimiento de intereses moratorios, porque, a su juicio, dichos reconocimientos se oponían a la naturaleza compensatoria de la *actio in rem verso*. El Tribunal dispuso:

*La esencia de una acción basada en el enriquecimiento sin causa radica en que la restitución solo puede alcanzar el valor exacto del beneficio obtenido injustificadamente por la parte demandada. En consecuencia, en este caso, se permite al demandante reclamar exclusivamente la compensación correspondiente al enriquecimiento del municipio de Valledupar, sin incluir reconocimientos adicionales, como intereses de cualquier tipo o la indexación de la suma a compensar.*³⁴

45. La Sala no comparte que la indexación se oponga a la naturaleza compensatoria de la *actio in rem verso*, pues con la indexación se garantiza precisamente la plenitud del pago³⁵. No obstante, se confirmará la decisión de no indexar monetariamente el valor de los servicios prestados desde su prestación hasta la fecha de la sentencia de primera instancia habida cuenta de que, en virtud de los artículos 320³⁶ y 328³⁷ de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está limitada a los reparos concretos formulados en el recurso de apelación, y el Cuerpo de Bomberos no apeló tal decisión.

³⁴ Índice 045 Samai Tribunal.

³⁵ Corte Suprema, Sala de Casación Civil, Sentencia del 16 de mayo de 2014, expediente SC 6185-2014, Radicación 08001-31-03-011-2008-00263-01, MP Ruth Marina Díaz Rueda: “Se colige que el Tribunal no se equivocó al decidir en la forma como lo hizo, dado que en verdad, en ésta no se concedió más de lo requerido, sino la misma cantidad, pero traída a valor presente, comportamiento judicial que lejos de desbordar el orden jurídico, lo respeta y preserva, mayor aún, si se tiene en cuenta que la actualización del monto del perjuicio, lo que comporta es desarrollo del principio de equidad y plenitud del pago implícitamente solicitado; por lo que tal reajuste no puede ser considerado simplemente restitutorio o reparador, sino como un factor compensatorio, con el que se mantiene el poder adquisitivo de la moneda, cuando por el transcurso del tiempo, ésta se devalúa.”

³⁶ “Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. (...)”

³⁷ “Artículo 328. Competencia del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. (...)”



46. Al margen de lo anterior, se advierte que el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que “las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán [en la sentencia] tomando como base el Índice de Precios al Consumidor”; además que la corrección monetaria no afecta la garantía del apelante único³⁸, razón por la cual se indexará la condena dispuesta por el Tribunal con base en la siguiente fórmula matemática:

$$va = vh \frac{lpc(f)}{lpc(i)}$$

Donde:

va: valor presente de la renta:

vh: capital histórico o suma que se actualiza (\$821.666.666)

lpc (f): índice final certificado por el DANE para junio de 2026 (159.53)³⁹.

lpc (i): índice inicial certificado por el DANE, correspondiente a enero de 2025 (146,24) fecha de la decisión de primera instancia.

47. Así las cosas, el valor actualizado corresponde a un total de OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL NOVENTA Y SEIS PESOS (\$896.338.096).

J. Costas

48. Dado que el recurso de apelación no prosperó se condenará en costas y agencias en derecho de segunda instancia a la entidad demandada, en los términos de los artículos 188 de la Ley 1437 de 2011⁴⁰ y 365 del Código General del Proceso⁴¹. Estas serán tasadas y liquidadas por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con el artículo 366 del Código General del Proceso⁴².

³⁸ Al respecto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de marzo de 2026, expediente 25000-23-36-000-2021-00205-01 (73776), CP Fernando Alexei Pardo Flórez

³⁹ Último disponible a la fecha de expedición de esta sentencia.

⁴⁰ “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. [Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021]. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.

⁴¹ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. (...)”

⁴² “Artículo 366. Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior (...)”.



DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFÍCASE el numeral tercero de la sentencia proferida el 16 de enero de 2025 por el Tribunal Administrativo del Cesar, el cual quedará así:

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, CONDENAR al MUNICIPIO DE VALLEDUPAR a pagar al CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE VALLEDUPAR, a título de compensación, la suma de OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL NOVENTA Y SEIS PESOS (\$896.338.096), por concepto del valor de los servicios prestados entre el 1° de enero al 26 de abril de 2016.

SEGUNDO: CONFÍRMASE en todo lo demás la sentencia proferida el 16 de enero de 2025 por el Tribunal Administrativo del Cesar.

TERCERO: CONDÉNASE en costas de segunda instancia a la entidad demandada a favor de la parte demandante, las cuales serán tasadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Con firma electrónica)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección

(Con firma electrónica)

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

(Con firma electrónica)

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado